

Urbanisation

L'urbanisation est à la fois une condition et une manifestation de la prospérité. Or, les espaces urbains, qui ne cessent de grandir, représentent un défi pour la politique.

Texte: Lukas Rübli

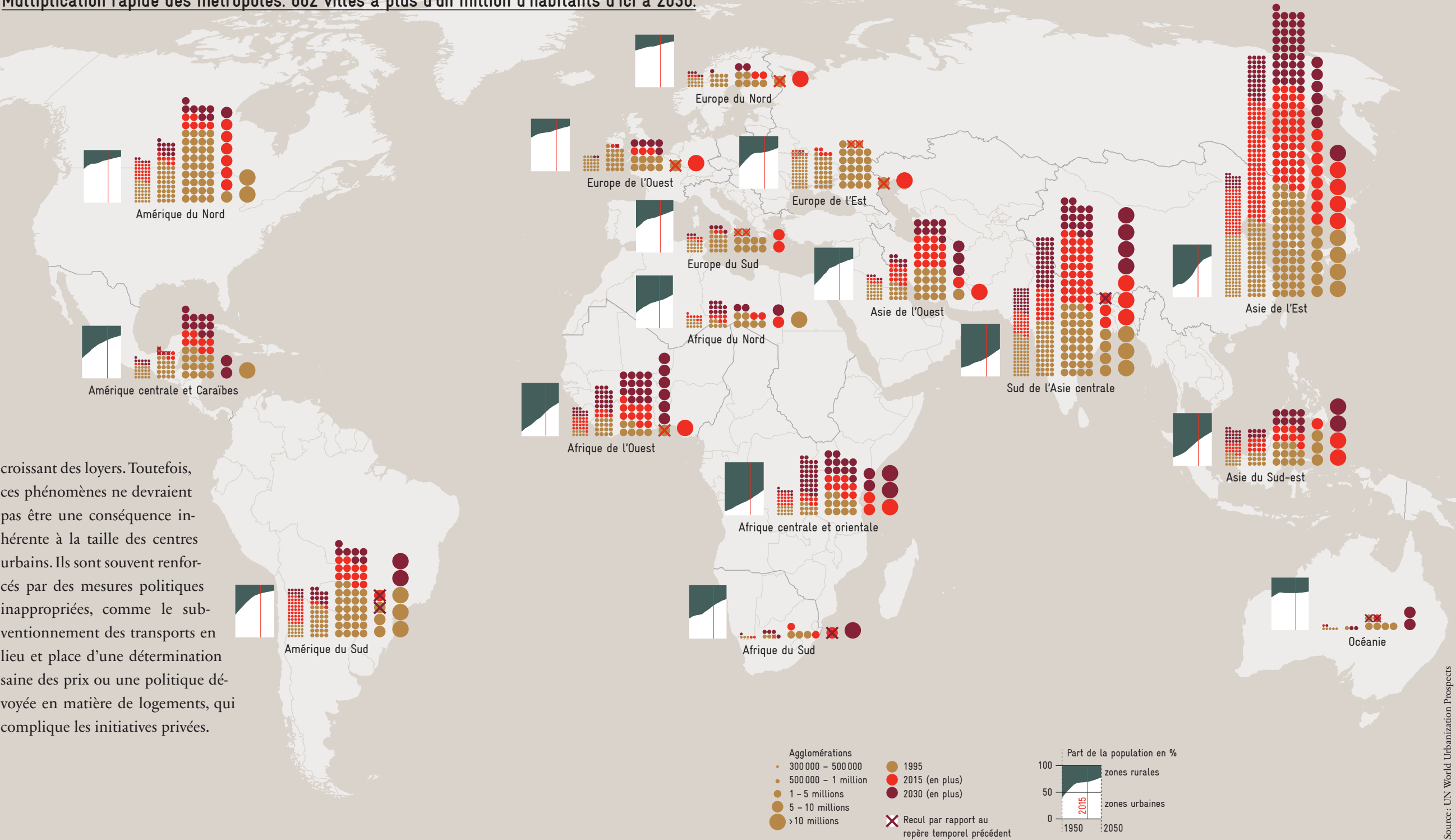
C'est en 2007 que, pour la première fois, le nombre des personnes vivant en milieu urbain¹ a dépassé celui des personnes vivant en zone rurale au niveau mondial (UN 2015: 7). Les citadins représentaient 45 % de la population mondiale en 1995 pour atteindre 54 % en 2015 ; selon les estimations de l'ONU, le pourcentage devrait se situer à 62 % en 2035. Si les individus convergent vers les villes, c'est que de tels regroupements ont des avantages : une société qui connaît une forte division du travail ne peut exploiter pleinement son potentiel que par l'association de très nombreux individus. Pour un potentiel individuel donné, les personnes sont plus productives si elles vivent et travaillent ensemble dans les villes. Les services publics (électricité, communication, eau

potable, eaux usées, éducation, santé) peuvent aussi être assurés à des coûts bien moindres que si la population était dispersée de façon uniforme dans les zones rurales (Cheshire et al. 2014). Par conséquent, l'urbanisation est en principe un phénomène favorisant la prospérité et même une condition sine qua non de celle-ci.

Dans les pays occidentaux, le processus d'urbanisation n'est pas non plus encore terminé: si, en 1995, un bon quart de la population vivait encore dans les zones rurales, ce pourcentage reculera à un sixième d'ici à 2035. Au niveau mondial, on comptera 41 agglomérations accueillant chacune plus de 10 millions d'habitants en 2030, en plus des 621 villes (dont Zurich) qui devraient franchir le plafond du million.

L'accroissement des villes s'accompagne bien sûr de défis: Dans les pays en voie de développement, où les villes s'accroissent de façon incontrôlée, certaines catégories de la population urbaine vivent dans de moins bonnes conditions que les personnes vivant dans les zones rurales; souvent, des infrastructures essentielles, telles que l'approvisionnement en eau potable ou des routes sûres, font défaut. Cependant, l'aspiration à se rendre dans ces villes ne s'épuise pas, même si cette évolution est en partie biaisée par une politique qui favorise les villes tout en ignorant les zones rurales. Les métropoles d'une Chine en plein essor doivent lutter contre la qualité désastreuse de l'air, alors que les villes occidentales doivent faire face aux embouteillages, à la pollution et au prix

Multiplication rapide des métropoles. 662 villes à plus d'un million d'habitants d'ici à 2030.





L'aménagement du territoire entre prescriptions et exécution – Inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation, 2010

avenir-suisse.ch/fr/2242/



Städtische Dichte – Geschichten, Mechanismen und Trends der Entwicklung der städtischen Dichte, 2007

avenir-suisse.ch/382
(ouvrage uniquement en allemand)



Stadtland Schweiz – Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklung der Schweiz, 2005

avenir-suisse.ch/421
(ouvrage uniquement en allemand)

Une Suisse à 10 millions d'habitants

Depuis 1995, la population helvétique a augmenté de 18 %, passant de 7,0 à 8,3 millions d'habitants. Selon les prévisions actuelles de l'OFS, la barre des 9 millions devrait être franchie fin 2023 ; en 2035, le nombre d'habitants tendrait déjà vers les 10 millions.^[2]

Certes, cette croissance est principalement due à l'immigration, dont l'ampleur est généralement difficile à prédire, qui a longtemps été sous-estimée et qui – en conséquence – est désormais plutôt surévaluée par le scénario actuel de l'OFS (cf. graphique en bas à droite). Il convient toutefois de se préoccuper aujourd'hui de l'avenir d'une Suisse à 10 voire 11 millions d'habitants.

Le potentiel de la densification urbaine

Au vu de tels chiffres, celui qui craint la construction inéluctable sur les dernières zones de verdure du Plateau ou la menace qui plane sur les zones alpines non construites devrait s'essayer à la gymnastique intellectuelle suivante : si l'on remplaçait Zurich par New York,

Bâle par Londres, Berne par Berlin, Genève par Paris et Lugano par Barcelone, la Suisse aurait 24 millions d'habitants rien qu'en comptant ces métropoles prisées du monde occidental. Le territoire restant offrirait beaucoup d'espace pour le maintien de styles de vie traditionnels exempts du «stress lié à la densité urbaine», pour des terrains agricoles en suffisance, pour les zones de détente ainsi que les paysages de montagne faiblement peuplés.

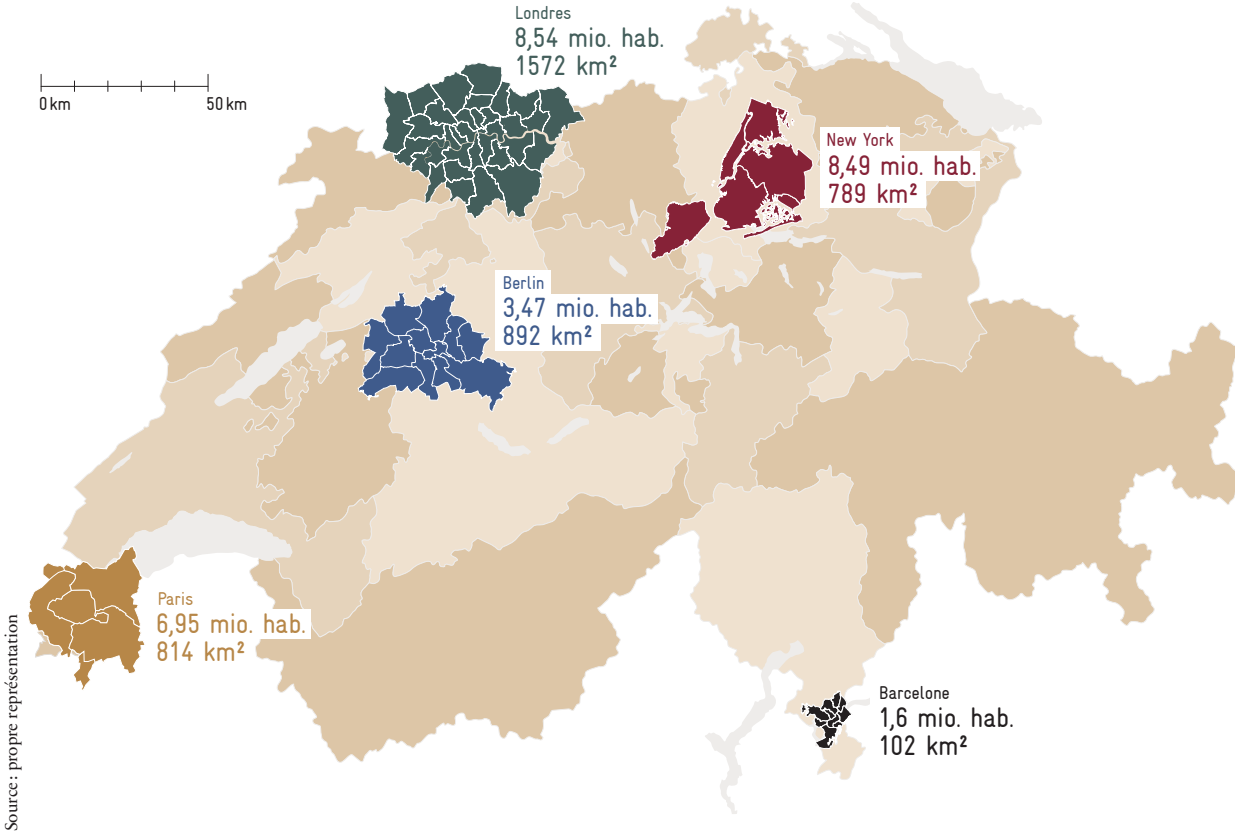
La question n'est donc pas de savoir si la Suisse supporterait 10 ou 11 millions d'habitants, mais plutôt comment gérer une densité de population accrue. Plus concrètement : comment éviter que cette nouvelle population s'installe uniquement dans des maisons individuelles réparties sur tout le Plateau et qu'elle fasse la navette entre son domicile et son travail en ville, et favoriser au contraire la concentration des habitants dans des centres urbains performants et attrayants ? Il faut dire que le pays ne dispose pas des meilleures conditions préalables. En effet, le fédéralisme à petite échelle (26 cantons) et l'existence de près de 2300 communes disposant d'une large autonomie entravent un aménagement cohérent en espaces fonctionnels. Dans la vie des pendulaires, les frontières entre communes ou cantons ne jouent certes plus un grand rôle, mais elles importent dans le cadre de l'aménagement du territoire et de l'urbanisation. Partant, la surface utilisée et l'étalement urbain ont progressé.

Echange de zones à bâtir et péréquation financière
Il serait p. ex. utile d'avoir à disposition des instruments rendant possible l'échange intercan-

tonal de terrains à bâtir. Si cela s'avérait irréaliste, il serait au moins souhaitable d'optimiser l'occupation du territoire cantonal, notamment par des mesures permettant de mobiliser des zones à bâtir existantes et bien situées, et par un prélèvement maniable de la plus-value découlant du classement d'un terrain en zone à bâtir, qui pourrait financer les indemnités en cas de déclassement de parcelles à bâtir dont la localisation est défavorable. Les disparités en matière de réglementation entre la ville et la campagne compromettent aussi la concentration et la densification des constructions. En effet, construire dans la verdure reste associé à des obstacles administratifs et politiques nettement moindres qu'en milieu urbain, où les intérêts de diverses (soi-disant) parties prenantes doivent être assouvis, et où certaines prescriptions strictes sur la construction ainsi que l'importance accordée à la protection du patrimoine paralysent la construction.

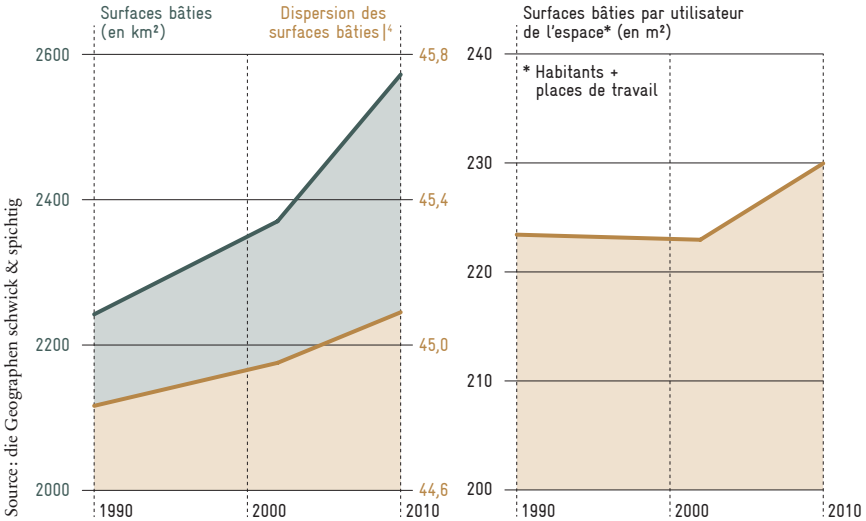
Afin de favoriser une concentration des constructions tant à petite qu'à grande échelle, les cantons devraient aussi adopter de nouvelles stratégies concernant la péréquation financière intercommunale. A l'heure actuelle, les communes mal situées essaient souvent de rester dans la compétition des places économiques en remettant des terrains à bâtir à des prix avantageux. Dans une perspective plus large, cela n'a pas beaucoup de sens. Il leur serait plus utile de reconnaître leur faible potentiel de croissance pour recevoir une indemnité de la part des communes mieux loties (p. ex. au travers des produits issus du classement en zone à bâtir). *LR*

Une Suisse à 29 millions d'habitants

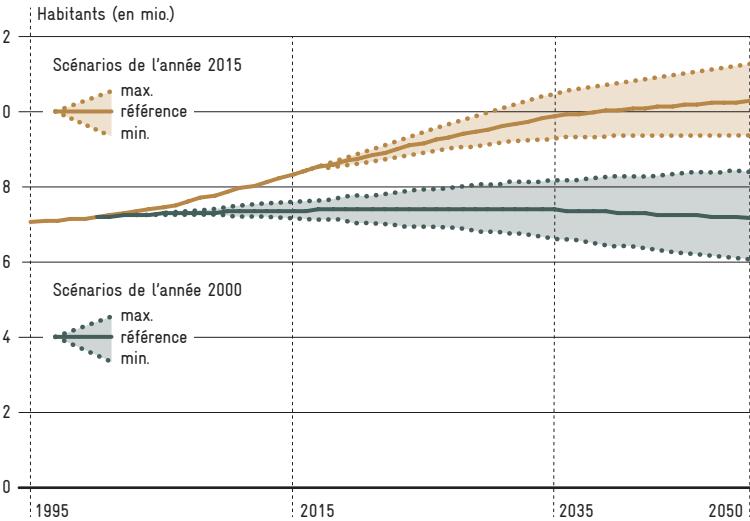


Qui dit que la Suisse ne pourrait pas supporter 10 millions d'habitants ? Si l'on remplace les principales villes du pays par New York, Londres, Berlin, Paris et Barcelone^[3], la population de ces villes seules serait de 29 millions, dont env. 24 millions au sein des frontières helvétiques. En y ajoutant les 5 millions au moins qui vivent actuellement dans les autres régions de Suisse, on atteint à nouveau 29 millions, et ce, sans urbanisation ni étalement urbain supplémentaires au niveau du Plateau et de l'espace alpin. Hélas, la réalité est tout autre : l'augmentation des surfaces construites s'est récemment accélérée, non seulement en raison de la croissance démographique, mais aussi de l'utilisation accrue des surfaces par habitant. En outre, la dispersion^[4] de cette surface occupée par l'espace bâti a continué de croître. Nous sommes donc encore loin de l'objectif d'une concentration du développement urbain.

Urbanisation en surface



Evolution démographique incertaine



2015		
03.03.2013	Votation 569. Modification de la loi sur l'aménagement du territoire. Référendum facile ☒	
13.02.2012	Votation 555. Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires. Initiative populaire ☒	
27.02.1999	Votation 452. Loi sur l'aménagement du territoire. Référendum facile ☒	
1995		



Une pénurie fait maison – Le malaise immobilier genevois: ses causes, ses remèdes, 2012
avenir-suisse.ch/fr/20548



Migration, logement et bien-être – Le marché du logement au centre du débat sur l’immigration, 2011
avenir-suisse.ch/6841



Élever la ville – Contribution et débats sur la densification urbaine en Suisse romande, 2008
avenir-suisse.ch/fr/2820

LOGEMENT

Le marché immobilier divisé

En Suisse comme ailleurs, les marchés de l’immobilier font partie des secteurs les plus régulés. Les interventions sont le plus souvent justifiées par la politique sociale et la protection des locataires. Depuis les années 1970, le marché locatif suisse connaît le principe des loyers basés sur les coûts. Autrement dit, l’évolution des loyers dépend des coûts et non de la demande.^[5] Ainsi, le marché pour les logements existants fait littéralement défaut, une situation lourde de conséquences.

Loyers en fonction des coûts: une absurdité
Alors que la migration est élevée, l’évolution des loyers en fonction des coûts creuse le fossé entre les anciens et les nouveaux loyers, les anciens loyers n’étant pas adaptés en fonction de la demande (stimulée par l’augmentation de la population). La dépendance des taux qui permet de répercuter les coûts pour les anciens loyers est particulièrement insensée dans le contexte actuel de taux bas: malgré une demande en forte hausse, les loyers pour

les logements existants sont en baisse. Ce phénomène est bien visible en zone urbaine où la population tend à migrer. Au niveau des prix, la majorité des habitants des villes ne perçoit plus les signaux indiquant une pénurie. Il s’en suit une sous-utilisation du parc immobilier et une (trop) faible mobilité, car les bénéficiaires d’un bail de longue date rechignent à abandonner ce privilège. Cette absence de signaux de prix constitue également un obstacle à la densification des villes, qu’il est urgent de réaliser. Au lieu de cela, la croissance de la population est reportée en périphérie, ce qui contribue au mitage de plus en plus critiqué et pèse sur les infrastructures de transport.

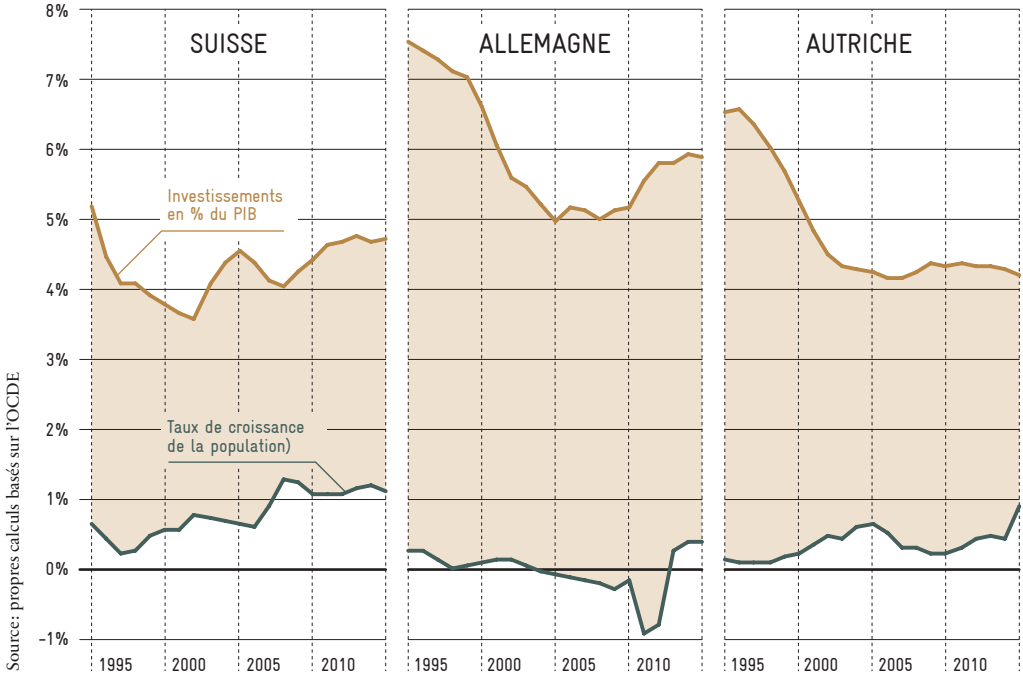
Cloisonnement des villes
Sur le plan socio-politique également, l’éclatement du marché de l’immobilier est fortement sujet à caution, puisque ce sont essentiellement les ménages jeunes et mobiles désireux de déménager en ville qui en font les frais: les nouveaux loyers sont excessifs et le marché asséché. Pour ce groupe de population, la régulation du marché de l’immobilier s’apparente à un mécanisme de rationnement urbain. Ce système bénéficie aux personnes qui habitent actuellement en ville: elles sont protégées contre l’évolution de la demande et peuvent faire valoir un droit d’habitation.

Dans les grandes villes, la politique du logement vient renforcer ce constat défavorable: à Zurich, il est prévu de continuer à encourager à grande échelle la construction de logements d’utilité publique. Outils de cette politique, les coopératives répercutent les coûts de manière

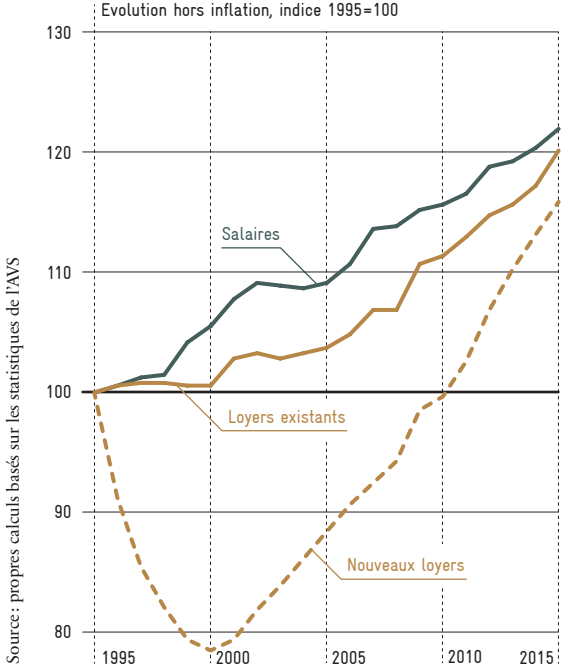
très conséquente. Puisque l’on se base sur le loyer pour allouer des logements, ces derniers sont attribués de manière bureaucratique. En raison de la demande rationnée, les listes d’attente sont longues, le système de relations ayant pour effet de favoriser les personnes déjà établies en ville par rapport aux nouveaux arrivants d’autres régions du pays ou de l’étranger. Ce phénomène est amplifié par le fait que les habitants des villes défendent leur privilège au niveau de la politique communale. Tôt ou tard, cela mettra en péril la fonction de la ville en tant que moteur de croissance, car ce ne seront plus les performances économiques ni la créativité qui décideront de qui habitera en ville, mais les influences politiques, le clientélisme et les questions de répartition. Sur le plan politique, la polarisation croissante entre les grandes villes et leurs agglomérations est en partie la conséquence de cette politique.

Ironie de la chose, les queues formées par les candidats à un logement donnent largement l’impression que le marché ne fonctionne pas et que des réglementations supplémentaires sont nécessaires. Or, c’est l’absence de marché qui explique le déséquilibre entre l’offre et la demande. Réguler davantage n’améliorerait pas la situation: si l’on poussait le raisonnement jusqu’au bout, cette spirale de régulation mènerait à une socialisation du sol. Il reste donc à espérer que d’autres réglementations, comme l’obligation de remplir un formulaire (en vigueur dans les cantons de GE, FR, VD, NE, ZG et NW; introduit en 2013 à ZH), ne seront pas étendues à toute la Suisse. *PS*

Des investissements en matière de logement à un niveau modeste

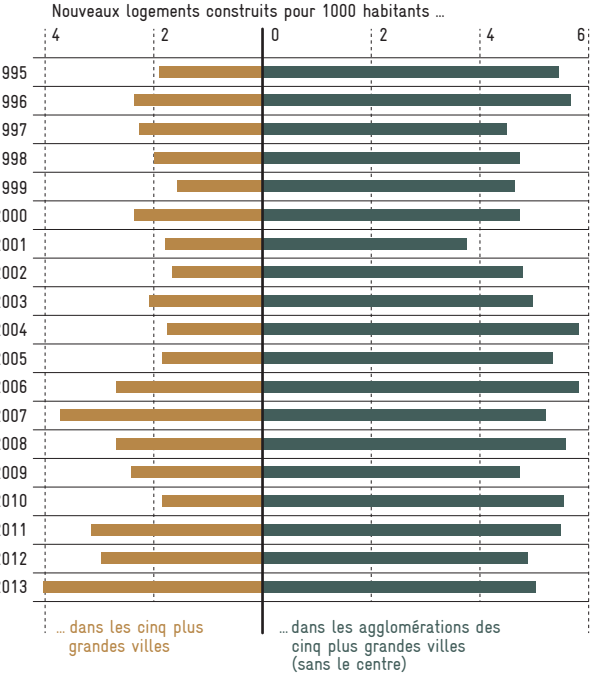


Les loyers augmentent plus lentement que les salaires

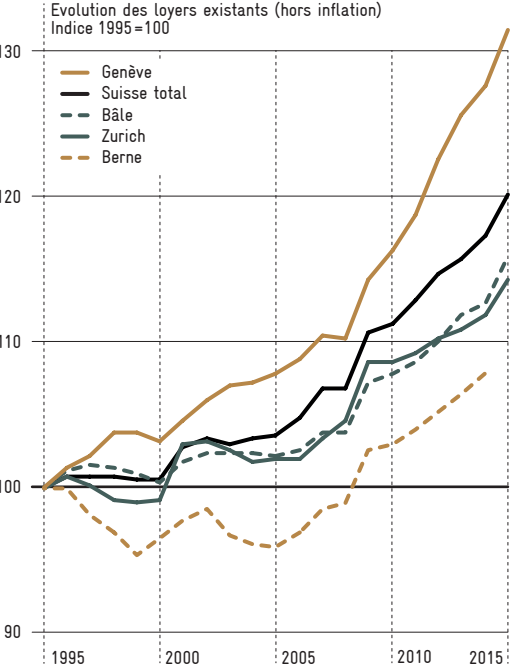


Malgré une forte croissance démographique, les investissements en termes de logement en Suisse sont plus faibles qu’en Allemagne et atteignent à peine le niveau de l’Autriche. En outre, il y a nettement moins de nouvelles constructions dans les grandes villes (Zurich, Genève, Bâle, Berne, Lausanne) que dans leurs agglomérations, bien que le mode de vie urbain soit redevenu tendance. Étonnamment, le prix moyen des loyers dans ces villes (excepté Genève) enregistre une hausse moins forte que la moyenne suisse, malgré une contraction de la construction et une augmentation de la demande. On observe aussi une régulation excessive du marché immobilier dans les villes. Il n’est dès lors pas surprenant qu’une foule d’intéressés se manifeste lorsqu’un logement est vacant. Dans l’ensemble, les loyers existants ont moins progressé que les salaires durant ces 20 dernières années. Seuls les nouveaux loyers sont soumis aux signaux du marché, et ce d’une manière d’autant plus marquée: dans les années 1990, ils étaient nettement en baisse, depuis 2000, ils augmentent de nouveau fortement.

Faible activité dans le secteur de la construction dans les villes



Villes avec une faible augmentation des loyers

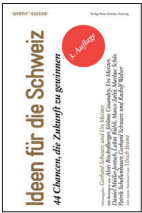


2015	
08.02.2004	Votation 505. Modification du bail à loyer. Référéndum fac. ☒
18.05.2003	Votation 497. Pour des loyers loyaux. Initiative populaire ☒
07.02.1999	Votation 451. Propriété du logement pour tous. Initiative populaire ☒
25.06.1995	Votation 424. Assouplissement de la lex Koller. Référéndum fac. ☒
1995	



Mobility Pricing: Wege zur Kostenwahrheit im Verkehr – Anreize für eine kostengünstige, staufreie und intelligente Verkehrssteuerung, 2013

avenir-suisse.ch/30223
(ouvrage uniquement en allemand)



Grundzüge einer zukunfts-fähigen Verkehrspolitik, in: Ideen für die Schweiz – 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen, 2013

avenir-suisse.ch/fr/23836



Verkehrt: Plädoyer für eine nachhaltige Verkehrspolitik – Bessere Mobilität statt mehr Infrastruktur, 2010

avenir-suisse.ch/171
(ouvrage uniquement en allemand)

Politique des transports à sens unique

Une infrastructure de transport performante et exploitée de manière efficace est d’une énorme importance pour le système de production et de distribution d’une économie. La Suisse dispose sans conteste d’un système de transport de qualité ; or, il atteint progressivement ses limites en matière de capacité et de viabilité financière.

L’infrastructure des transports est de plus en plus fréquemment surchargée aux points névralgiques durant les heures de pointe. En Suisse, la réaction à ce phénomène est traditionnellement celle d’un accroissement des capacités. En raison d’un raccordement aux trains et aux bus très développé même dans des régions à faible circulation, le système de transport suisse est extrêmement cher en comparaison internationale. Les investissements par habitant dans l’infrastructure ferroviaire sont sept fois plus élevés qu’en Allemagne.

Mépris des principes économiques

Malgré le développement permanent, le sys-

tème de transport subit une pression croissante. Cette évolution apparemment paradoxale s’explique par de multiples atteintes aux principes économiques fondamentaux, tels que la transparence des coûts et le principe du pollueur-payeur.

Le transport est subventionné par les contribuables à des montants de plusieurs milliards par an. Les utilisateurs du réseau routier public et du réseau ferroviaire ne couvrent respectivement que 42 % et 48 % de leurs coûts, tandis que le trafic routier motorisé privé est quant à lui financé à 89 % par les usagers. Le subventionnement par l’Etat provoque une surconsommation de la mobilité – avec des conséquences indésirables comme l’étalement urbain, des atteintes à l’environnement, etc.

L’infrastructure est utilisée de manière très inégale, en raison de l’absence quasi totale d’une différenciation des prix en fonction de l’heure ou du lieu. Ainsi, le taux d’occupation moyen des trains CFF régionaux se monte à 23 %, bien que les trains soient régulièrement complètement surchargés durant les heures de pointe. Les décisions de réaliser des investissements se fondent souvent sur des réflexions de politique (régionale) à la place de calculs coûts-bénéfices concrets. Il en résulte une mauvaise allocation des ressources, dont découlent des frais énormes.

Jusqu’à présent, la politique n’a déployé que très peu d’efforts pour traiter à la racine les erreurs du système de la politique des transports. La redevance poids lourds liée aux prestations

(RPLP) introduite en 2001 est une exception. La votation FAIF acceptée par le peuple en février 2014 établit en revanche un fonds de financement pour l’expansion de l’infrastructure des chemins de fer, mais ne prévoit pas d’augmenter le degré de financement propre du transport ferroviaire.

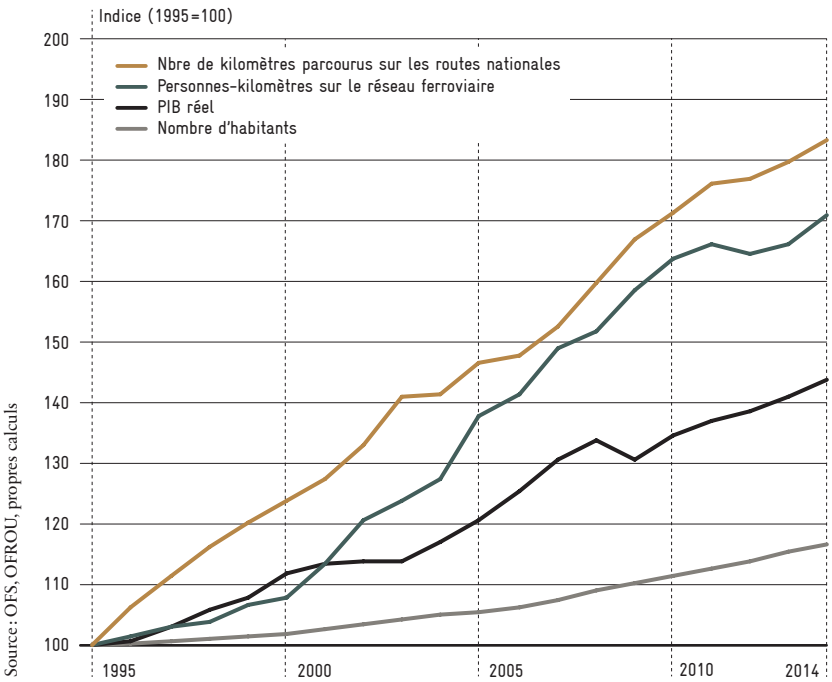
Des solutions intelligentes, utiles à tous

Pour sortir de la spirale de coûts entre renforcement subventionné des capacités et besoins en mobilité croissants, il faudrait davantage recourir à des mécanismes orientés vers l’efficacité, tels que le «mobility pricing». Un plus haut degré de financement par les utilisateurs, des prix différenciés en fonction des horaires et des trajets, ainsi que le renoncement au «cahier des souhaits» fédéral pour les décisions d’investissement en sont des éléments indispensables.

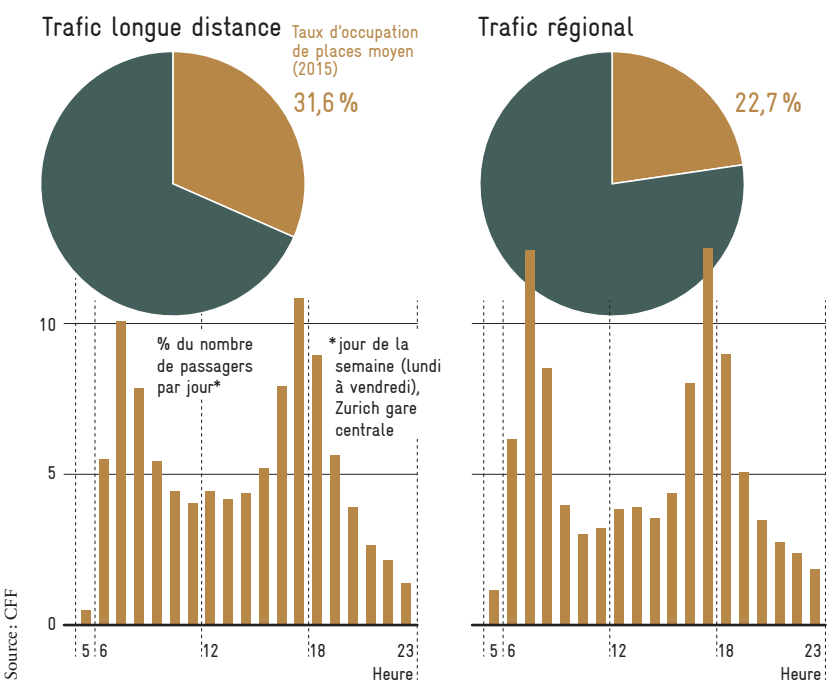
Contrairement à il y a encore 20 ans, le mobility pricing ne peut aujourd’hui plus être rejeté sous prétexte qu’il s’agit d’une solution abstraite et impossible à appliquer. Grâce au progrès technique, les mesures nécessaires pour y parvenir sont devenues moins chères, plus adaptées aux usagers et plus variées. En outre, certains pays ont réalisé des expériences pratiques positives avec le mobility pricing dans l’intervalle: des coûts plus faibles, moins d’embouteillages, une meilleure utilisation des capacités, mais aussi plus d’équité ont permis aux usagers des transports de passer d’un scepticisme initial à une adhésion rapide à ces nouvelles ap-

DH

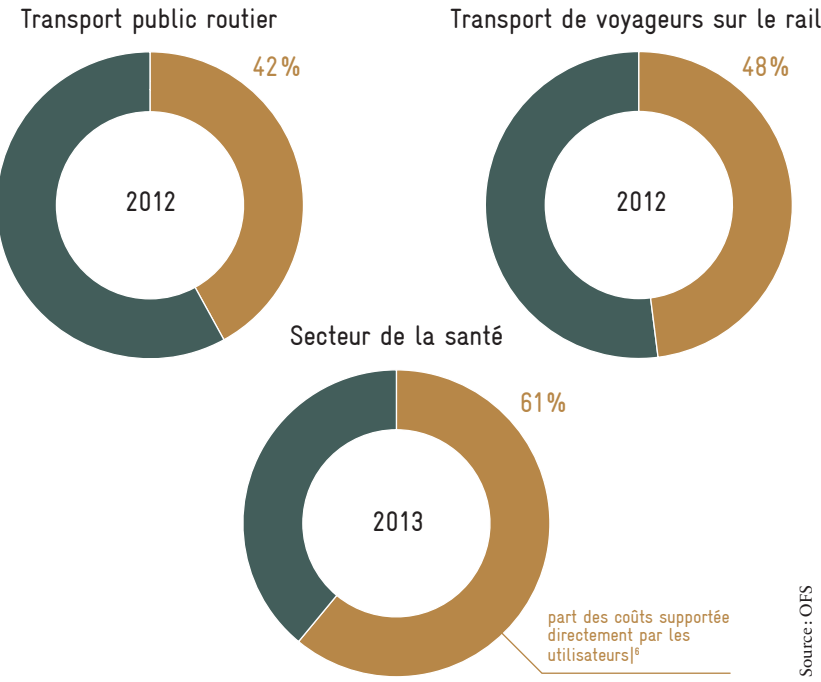
La mobilité croît plus rapidement que la population et l’économie



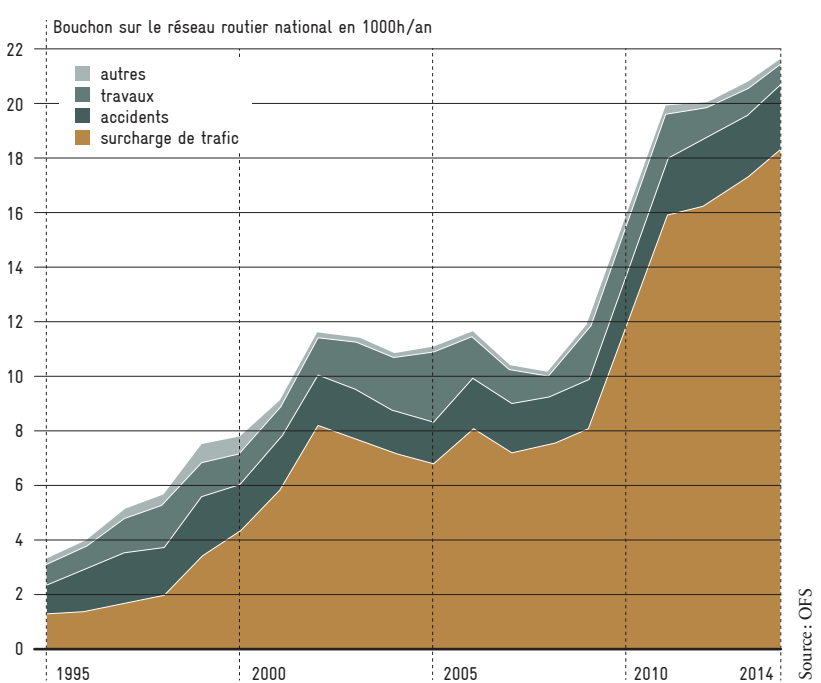
Rail : une infrastructure orientée vers les heures de pointe



Les TP ont un financement par les usagers plus faible que la santé



Route : toujours plus d’embouteillages dus à la surcharge de trafic



1995	
27.09.1998	Votation 442. Loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL). Référendum fac. ☒
29.11.1998	Votation 445. Réalisation et financement des projets d'infrastructure des transports publics. Référendum obl. ☒
18.03.2000	Votation 463. Initiative pour la réduction du trafic. Initiative populaire. ☒
18.05.2003	Votation 498. Pour un dimanche sans voitures par saison. Initiative populaire. ☒
08.02.2004	Votation 504. Contre-projet relatif à l'initiative populaire Avanti. Référendum obl. ☒
24.11.2013	Votation 577. Renchérissement de la vignette autoroutière. Référendum fac. ☒
09.02.2014	Votation 578. Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Référendum obl. ☒
28.02.2016	Votation 599. Réfection du tunnel routier du Gotthard. Référendum fac. ☒
2015	