



La première rame du S-Bahn zurichois en gare de Stadelhofen, le 17 mai 1990, lors de son voyage inaugural. (STR/KEYSTONE)

FANNY SCUDERI, BERNE

Des loyers qui grimpent, des appartements introuvables, des trains saturés aux heures de pointe: ces réalités ne sont pas nouvelles en Suisse. Mais la campagne de l'UDC pour son initiative «Pas de Suisse à 10 millions!» leur donne aujourd'hui une résonance politique et populaire inédite, avec pour objectif affiché une diminution de l'immigration.

Selon le dernier sondage, près d'un votant sur deux se dit sensible à cette promesse de plafonner la population d'ici à 2050. Une adhésion qui ne repose pas uniquement sur une perception diffuse: l'Office fédéral du logement parle désormais de «pénurie généralisée». «Il n'y a pratiquement plus de logements libres dans les villes, ce qui a entraîné un exode vers les régions», constate l'Office fédéral du développement territorial. Dans les régions de montagne, la demande de résidences secondaires après la crise du coronavirus a aussi aggravé la situation.

Du côté des trains, certaines lignes atteignent régulièrement leurs limites aux heures de pointe. Bien qu'en moyenne sur l'ensemble de la journée, les trains suisses ne soient remplis qu'à un tiers de leur capacité.

Reste une question centrale: comment en est-on arrivé là? Et surtout, cette saturation est-elle un accident conjoncturel ou le produit de choix accumulés sur plusieurs décennies? *Le Temps* retrace les mécanismes qui ont conduit à cette situation.

#### ■ 1988: refus de la politique coordonnée des transports

L'ancien parlementaire fédéral socialiste Michel Béguelin se souvient bien de cette journée: alors cheminot, il défend le oui à cet arrêté fédéral qui vise à modifier la Constitution pour harmoniser la planification du rail et de la route. Cette occasion manquée le déçoit: elle refroidit les ambitions régionales d'obtenir un soutien de Berne pour développer les infrastructures de mobilité. Contrecoup: cette décision ralentit le développement du réseau national, selon lui. «Parler de politique coordonnée des transports est devenu presque tabou. Pourtant, pour une planification à long terme, c'était indispensable. Nous en payons encore aujourd'hui le prix», estime-t-il.

Un canton a toutefois réussi à tirer son épingle du jeu: «Zurich avait une vision claire et surtout les moyens financiers de ses ambitions», se souvient Michel Béguelin. Le canton investit massivement dans ses infrastructures ferroviaires, avec la création du S-Bahn dans les années 1980 et 1990. «Zurich était capable de débloquer des enveloppes de plusieurs centaines de millions pour ses infrastructures ferroviaires. Le reste du pays ne pouvait pas en faire autant. Obtenir une participation fédérale aux coûteux travaux de génie civil aurait permis d'équilibrer le développement des infrastructures.» Car ces frais élevés ne pouvaient souvent pas être supportés uniquement par les collectivités publiques.

Plusieurs grands projets seront ensuite régulièrement soutenus en

votation populaire, à l'image du Limmattalbahn, accepté en 2015 et financé conjointement par les cantons de Zurich et Argovie avec une participation fédérale.

En Suisse romande, le métro lausannois ouvre la voie lorsque le Tramway du sud-ouest lausannois (TSOL) devient le M1. «Nous avons bricolé une participation fédérale entre le Département de l'inté-

### «Dans plusieurs pays européens, les mêmes tensions apparaissent»

MARTIN TSCHIRREN, DIRECTEUR DE L'OFFICE FÉDÉRAL DU LOGEMENT

rieur et celui des transports. Ensuite, elle s'est institutionnalisée. Nous avons démontré que les régions ont besoin du soutien de la Confédération pour engager des développements massifs et assurer un développement plus équilibré des transports ferroviaires.»

#### ■ Absence de vision globale et guerre des financements

L'ancien président de la Commission des transports du Conseil des Etats, le PLR vaudois Olivier François, évoque une succession d'erreurs stratégiques commises ces dernières années. Selon l'ex-président d'OuestRail, la première tient à l'absence d'un véritable «plan directeur des transports» capable de coordonner le développement des grandes lignes ferroviaires du pays. «Il manque un projet fédérateur. La révision de Rail 2000 représentait une occasion de renforcer le réseau structurant, mais la plupart des grands projets de lignes rapides

ont été abandonnés», estime-t-il. Ce qui se traduit par une asymétrie: «Le différentiel de vitesse entre Berne-Lausanne et Berne-Zurich est d'un à deux», relève-t-il, en référence aux temps de parcours et aux capacités du réseau.

L'autre problème concerne l'argent. «Le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) a été sous-doté après un compromis avec l'UDC pour combattre son initiative «vache à lait.» Ce texte, refusé à 71% en 2016, demandait que l'intégralité du produit de l'impôt sur les huiles minérales soit exclusivement affectée au trafic routier. Toujours concernant l'argent, «une autre erreur a consisté à mélanger le financement des axes structurants et nationaux avec celui des lignes secondaires.» Il critique également les estimations financières de l'Office fédéral des transports et des Chemins de fer fédéraux suisses. «Pendant des années, les responsables ont répété qu'il y avait suffisamment d'argent. Pourtant, les coûts finaux des projets ont systématiquement dépassé les montants votés.»

A ses yeux, les aménagements actuels relèvent davantage de «modifications cosmétiques» que d'une vision cohérente du réseau.

#### ■ La Suisse voit trop petit

«Le pays a pensé ses infrastructures de transport de façon trop étroite»: c'est le constat de Vincent Kaufmann, professeur au sein du Laboratoire de sociologie urbaine de l'EPFL. Il prend l'exemple de Lausanne, qui a fait le choix du sous-dimensionnement pour obtenir une majorité politique en faveur du métro M2, avec une voie unique sous la gare. Ce qui empêche aujourd'hui d'augmenter la cadence des deux lignes malgré les besoins. «Cela aurait été plus pertinent de prévoir directement des capacités

plus importantes pour le long terme.» Le Léman Express illustre cette logique. «Suroccupées, les rames ne peuvent pas être rallongées car les quais sont trop courts dans de nombreuses gares. Ils n'ont pas été pensés pour une croissance future.» Il résume: «Nous avons construit sans penser aux décennies à venir, ce qui conduit à des infrastructures rapidement saturées et à des coûts de rattrapage très élevés.» Cette situation crée une forme de saturation structurelle du système et une impression de stress permanent du système de transport.

#### ■ Le goût des métropoles, sans les infrastructures

Une autre loi fédérale jette les jalons du déséquilibre: celle sur l'aménagement du territoire, entérinée en 1979. La Suisse adopte une logique de décentralisation concentrée: «L'idée étant de permettre un développement équilibré du pays», explique Vincent Kaufmann, sociologue. Soit soutenir les petites villes, les centres urbains et les régions rurales et de montagne en concentrant le développement dans des zones définies afin d'éviter une urbanisation diffuse et de préserver les terres agricoles.

Mais à partir des années 2000, les régions urbaines dynamiques commencent à être considérées comme des métropoles qu'il faut soutenir, car elles sont perçues comme des moteurs économiques essentiels. «Avec pour conséquence une polarisation plus forte du pays sur le plan économique, avec une concentration des emplois et de l'activité dans ces régions devenues les principaux moteurs de l'économie suisse. En revanche, ce changement de vision ne s'est pas accompagné d'une adaptation suffisante des infrastructures et des grands projets en la matière», analyse-t-il.

Certaines régions ont anticipé ce tournant, comme Zurich. Mais ailleurs, l'adaptation a été plus lente. Les grandes régions urbaines sont devenues de plus en plus attractives, et les flux de mobilité vers ces centres ont augmenté. «Dans l'Arc lémanique, il aurait fallu depuis longtemps penser une complémentarité ferroviaire entre Genève et Lausanne

### «Nous avons construit sans penser aux décennies à venir»

VINCENT KAUFMANN, PROFESSEUR À L'EPFL

avec une 2e ligne. Aujourd'hui, c'est l'un des rares cas en Suisse où il n'existe pas d'itinéraire alternatif. Or, cela devrait être une priorité. On ne peut pas à la fois soutenir la croissance de cette région et ne pas anticiper ses conséquences en matière de transport.»

#### ■ Une densification qui soulève des résistances

La population a approuvé en 2013 la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, dont l'objectif est de limiter l'étalement urbain et de protéger les terres agricoles. Mais sa mise en œuvre reste difficile. «Les communes, qui doivent concrètement appliquer la densification, ne sont pas toujours équipées: il manque souvent de personnel et d'expertise pour un développement du foncier stratégique», relève Gabriela Debrunner, professeure assistante en aménagement du territoire et logement à l'Unil. Les collectivités «jouent pourtant un rôle clé dans

les négociations avec les acteurs privés, afin que la densification profite aussi à la population», note-t-elle.

Elle cite l'exemple de Zurich, où la densification s'est souvent traduite par la démolition de bâtiments existants et la construction d'immeubles plus hauts, mais aussi plus chers. «Résultat: cela crée de la résistance chez les habitants et de la frustration, car la ville se densifie sans être accessible à tous.»

Les plans d'affectation permettent aux communes d'autoriser des constructions plus hautes. «Mais sans mesures pour le logement abordable, cette densification peut générer des effets sociaux et du ressentiment. Zurich en est un exemple: lors de la révision de 2016, la ville n'a pas suffisamment intégré de mesures sociales, et la densification s'est accompagnée d'une hausse des loyers.» Une étude commandée par l'Office fédéral du développement territorial en 2024 va dans ce sens: elle montre que la population est plus encline à accepter de nouvelles constructions lorsque celles-ci améliorent la qualité de l'habitat et de la vie.

Cette tension se retrouve ailleurs. Malgré la pénurie de logements, les projets de densification sont régulièrement refusés, notamment dans le canton de Vaud (Saint-Sulpice en 2023, Blonay-Saint-Léger ou Montreux). A Genève, le projet Praille-Acacias-Vernets (PAV), avec ses plus de 30 tours et 25 000 habitants, suscite aussi des oppositions, dont une pétition.

#### ■ Un phénomène loin d'être suisse

L'Office fédéral du logement dispose d'une vision d'ensemble de la situation. Pour son directeur, Martin Tschirren, la pénurie actuelle s'explique par plusieurs facteurs. «La demande est soutenue par la croissance démographique et le succès économique de la Suisse. La migration y contribue aussi, mais elle est largement liée à cette attractivité», souligne-t-il.

Du côté de l'offre, plusieurs éléments se combinent: les choix d'aménagement du territoire, qui concentrent la construction dans les zones déjà urbanisées, des taux d'intérêt fluctuants qui ont freiné certains projets, et plus récemment la hausse des coûts de construction liée notamment à la guerre en Ukraine et aux tensions sur les matériaux.

«Ce phénomène n'est pas propre à la Suisse. Dans plusieurs pays européens, les mêmes tensions apparaissent: hausse des prix immobiliers et des loyers, et offre insuffisante face à la demande. C'est le cas par exemple des Pays-Bas, de l'Irlande, du Danemark ou des pays baltes», ajoute Martin Tschirren.

Les instruments disponibles sont inscrits dans la loi sur le logement, structurée autour de trois piliers: soutien au logement locatif abordable, aide à l'accession à la propriété et promotion du logement d'utilité publique. Mais pour des raisons budgétaires, depuis 2003, seuls les instruments indirects du troisième pilier sont utilisés, ce qui limite la portée de l'action fédérale. ■

# La Suisse à l'étroit: qu'est-ce qu'on a raté?

**VOTATION DU 14 JUIN** En mettant le doigt sur des transports bondés et la difficulté à se loger, l'initiative de l'UDC «Pas de Suisse à 10 millions!» exploite un sentiment de saturation généralisée. Retour aux origines de cet engorgement