

Traumas, stigmates et opportunités ferroviaires

Partie 3 : Opportunités

Traumas

Introduction

Retour historique

Situation avant l'arrivée du rail
Essor du rail et boom industriel
Impact sur la ville
Les Chemins de Fer Fédéraux

Identité et responsabilités

L'identité suisse
Une entreprise de l'état

Étude de cas

Renens : construction d'une gare

Bibliographie

Stigmates

CFF Immobilier en 3 échelles

Échelle territoriale
Nord lémanique
Renens gare

Panorama

Opportunités

Montrer la voie

Le mitage comme prétexte
Des logements (vraiment) pour tout le monde
"Zone mixte d'habitation et de production"

Opportunités

«L'intérêt particulier des friches ferroviaires, comparativement par exemple aux friches industrielles, réside pourtant précisément dans cette opportunité de développer une réflexion concertée avec la division CFF Immobilier pour l'élaboration de stratégies de développement cohérentes à l'échelle du territoire.» [Sophie Lufkin, 2010]⁷⁴

Montrer la voie

Que ce soit d'un point de vue historique, presque totémique comme nous l'avons vu dans la première partie de ce travail, ou de l'image fortement publique et politisée que continue à entretenir l'entreprise privée, les CFF ont aujourd'hui dans notre société un statut particulier. Redoutable outil politique de la confédération dans l'aménagement du territoire et la promotion des transports, on peut se poser la question des responsabilités qu'a aujourd'hui l'entreprise devenue régie immobilière de montrer la voie dans le développement durable de l'urbanisation de notre pays.

S'étant construits sur de solides bases publiques, les privilèges que possède l'entreprise en termes de foncier de nos jours ne devraient-ils pas orienter la direction de ses initiatives vers le bien commun et public comme cela a été le cas avec l'établissement et la centralisation du réseau ferroviaire à leur création?

Les CFF, soucieux de leur image, semblent prendre très au sérieux leur mission de réaménagement des friches ferroviaires en milieu urbain. Des moyens sont mis en place pour satisfaire les communes et le public en général, comme la mise en place de concours d'architecture (bien qu'étant un investisseur privé) invitant dans le jury des membres des diverses municipalités concernées

montrant un désir d'inclure des processus participatifs ou encore la grande importance accordée aux labels écologiques de leurs bâtiments (label allemand DGNB, Minergie, société 2000 Watts).

Cependant, l'entreprise semble prise au piège par son devoir de rentabilité dicté par le Conseil Fédéral, la poussant à proposer des projets qui semblent complètement déconnectés des réalités existantes, des projets qui expriment très clairement ce besoin de retour sur investissement aux dépens des communes et de leurs habitants. Ce choix étant purement d'origine politique, un changement d'orientation de la mission définie pour la division CFF Immobilier par le Conseil Fédéral⁷⁵, permettrait peut-être à la Confédération d'utiliser l'entreprise ferroviaire comme exemple dans le développement d'une société misant sur un développement durable, mais cette fois-ci autant social et économique qu'environnemental.

Cette troisième partie du travail fait office de conclusion et est une maigre contribution au débat déjà bien présent sur l'orientation que pourrait prendre les CFF afin de développer des stratégies alternatives plus en accord avec les contextes qu'ils investissent.



Densifier à
toute
vitesse,

le mitage
comme prétexte.

Le mitage comme prétexte

crédit photo : cff.ch

La création de la division Immobilière des CFF coïncide étonnamment bien avec le début des interrogations liées au mitage du territoire en Suisse du début du siècle. En effet, l'augmentation du parc automobile, la diminution du nombre d'agriculteurs ainsi que la prospérité économique qui tend à l'expansion des quartiers de villas sont autant de facteurs qui font peser de grandes pressions sur les dernières zones à bâtir du territoire.

Les agglomérations s'étalent sur des terres autrefois agricoles, étalements contre lesquels les communes semblent impuissantes. La solution préconisée par les experts de l'urbanisme et de la protection du territoire est la promotion des transports en commun ainsi que la densification des centres urbains, construire la ville sur la ville, en soulignant notamment l'importance que jouent la requalification des friches industrielles et ferroviaires dans ce processus⁷⁶.

L'entreprise ferroviaire, qui développe alors à l'époque ses premiers gros projets à Zurich (Europaallee) y voit naturellement une opportunité pour construire un discours autour de cette question. Évidemment déjà fervente défenseuse des transports en commun, la deuxième partie de la solution consistant en la densification des centres urbains semble être du pain béni pour maximiser la rentabilité de ses parcelles tout en gardant un discours politiquement proche de l'environnement.

C'est notamment dans cette optique que les CFF se sont créés d'importantes alliances politiques chez les Verts et dans la gauche socialiste⁷⁷. Si ces alliances ne sont pas le symbole d'un amour inconditionnel (comme nous le verrons dans le chapitre suivant) entre les deux entités, c'est notamment grâce à ce discours environnemental (mais aussi face à la résistance des CFF contre la remise de ses

propriétés sur le marché libéral de l'immobilier privé) que s'est créé ce rapprochement.

Cependant, la frise chronologique élaborée dans la deuxième partie de ce travail (voir carte "Stigmates 2.1 : étude territoriale") semble trahir un déséquilibre entre le discours politique et les besoins de rentabilité de l'entreprise ferroviaire. Si d'un point de vue économique, il semble évident pour les CFF de commencer cette lente (ou rapide?) reconquête de son patrimoine foncier en commençant par les zones les plus rentables, celles-ci sont justement intéressantes foncièrement de par la très forte densité bâtie dans leurs alentours comme nous l'avons vu dans l'exemple de Renens.

La densification en priorité des zones déjà les plus problématiques en termes de surpopulation, de trafic et de coûts de l'immobilier semble oublier toute considération d'un point de vue social du développement durable. De plus, toujours pour l'exemple de Renens étudié précédemment, les normes sociales proposées ne semble pas être réellement en adéquation avec la population existante, et ne joue pas non plus sur un effet de gentrification, si l'on prend en compte que l'opération se base sur la création d'un nouveau quartier inexistant jusqu'à l'intervention des CFF (Parc du Simplon) plutôt que sur l'amélioration de la qualité de vie de la population déjà présente.

Le positionnement du Conseil Fédéral opposé aux dernières votations sur les mitage en février 2019 montre un certain décalage entre l'appropriation de ce discours par les CFF et la réel position politique de la Confédération.

En 2016, c'est à travers la plateforme nommée Densipédia lancée par le conseil national que l'État exprime les bonnes conduites à suivre dans la démarche de déve-

loppement de la ville vers l'intérieur. Or, en consultant ces "bons exemples" disponible sur le site internet géré par l'Association pour l'aménagement du territoire Espace-Suisse un des outils fondamentaux de la densification est la création d'espaces publics nouveaux, accessibles à tous, et bien connectés aux espaces déjà existants. C'est justement ces espaces publics qui permettrait une cohésion de ces ensembles déjà très dense.

Libérés de leurs contraintes de rentabilité, les CFF disposeraient d'outils puissants pour valoriser des friches se trouvant dans des quartiers moins centraux ou plus défavorisés en priorité. Pour le moment, la stratégie engagée par l'entreprise vers ces friches moins prioritaires semble être soit le gel des surfaces en attente d'un futur intérêt (appelé thésaurisation dans le milieu), soit la vente du terrain au meilleur acheteur sur le marché privé.

De plus, les propriétés des CFF en milieu urbain ne sont pas infinies et la stratégie de rentabilisation devra certainement se tourner prochainement vers ces mêmes friches secondaires ou régionales créant une opportunité de repenser leur densification. Plutôt que de densifier les milieux urbains, la division immobilière pourrait d'ores et déjà opérer dans un contexte moins sensible foncièrement et démographiquement en dynamisant des zones déjà forcément bien connectées aux transports publics.

Toujours libérés de ces pressions financières générées par le Conseil Fédéral, les zones aujourd'hui les plus intéressantes pourraient, elles, faire l'objet d'analyses beaucoup plus sensibles en termes de surfaces non bâties et d'aménagements extérieurs qu'ils soient minéraux ou verts.

La densification des friches régionales fait déjà depuis

quelques années l'objet de recherches approfondies, comme c'est le cas de la thèse "Entre ville et campagne : Stratégies de densification qualitative ciblée des friches ferroviaires régionales"⁷⁴ de Sophie Lufkin, chercheuse à l'EPFL. Dans ce travail, la chercheuse propose une analyse minutieuse des friches ferroviaires mises au second plan par les CFF.

Selon elle, c'est justement ce manque de pression foncière qui rend difficile l'établissement de projets sur ces terrains pour l'entreprise ferroviaire. De ses analyses ressortent un intérêt particulier pour certaines friches affichant des environnements peu denses tout en gardant un bon niveau d'accessibilité. C'est le cas par exemple des communes de Gland, Palézieux, ou Romont.

La valorisation de ces zones parfois déjà en partie construite, idéalement placées en périphéries de grandes agglomérations ou bien connectées à celle-ci, et même pour certaines en attente d'une dépollution de sols, n'irait certainement pas à l'encontre d'un discours s'opposant au mitage.

Au contraire, profitant de contextes moins denses mais bien connectés à la circulation (ferroviaire ou routière) une densification contrastant légèrement avec l'existant et la création de nouveaux quartiers seraient certainement moins problématiques et mieux accueillies que dans les centres urbains.

Car oui l'accueille de ces grands projets n'est pas toujours positifs comme en témoignent les oppositions qui ont mené à l'annulation de certains projets (tour de l'Esplanade à Fribourg ou le quartier Cour aux Marchandises de Vevey) ou à une redéfinition des objectifs et un long processus participatif toujours en cours à Neugasse Zurich.



Des logements (vraiment)

pour tout le monde

Des logements (vraiment) pour tout le monde

crédit photo : Gerog Aerni, Europaallee ZH

En agissant comme n'importe quel acteur privé sur le marché immobilier mais en maintenant son affiliation très forte avec la Confédération, les stratégies des CFF ne laissent pas indifférent et soulèvent des débats politiques sensibles mais aussi et surtout intéressés.

Comme vu dans le chapitre précédent, on retrouve d'un côté les partis de gauche et les Verts approuvant les CFF dans leur démarche tout en tentant de maintenir dans le cahier des charges fédéral de l'entreprise une pression sur l'augmentation du nombre de logements à loyer modéré à délivrer ainsi que sur les normes de développement durable sur le plan environnemental. Les CFF promettent déjà la construction dans l'avenir de plus de *"10'000 logements dont un tiers à loyer réduit"*⁷⁸.

Cette promesse semble toutefois encore se faire attendre lorsque l'on considère qu'aucun des projets développés à Renens n'en contient. De par la classe économique modeste composant une part importante de sa population, la commune vaudoise semble être un site plus que qualifié pour la tenue de cet engagement de la part de l'entreprise ferroviaire.

Dans cette direction portée par un mouvement plus socialiste, l'Asloca (Association suisse des locataires) dénonce le retard des CFF vis-à-vis de cette promesse, soulignant le caractère justement plutôt luxueux de la plupart des objets immobiliers fournis par l'entreprise jusqu'à présent.⁷⁹

Deuxièmement, cette dernière s'indigne que les grandes entreprises de droit publiques (comme la Poste, Swisscom, l'ETH, l'armée ou justement les CFF), puissent continuer à vendre leur propriété immobilière au plus offrant sur le marché privé, défavorisant la mise en place

de politiques de logements sociaux voulues par de nombreuses communes et cantons.⁸⁰ Cette question soulevée au Conseil fédéral reçoit en 2018 dans le Tagesanzeiger une réponse de la Conseillère fédérale Doris Leuthard assez claire : *"la tâche principale des CFF ne consiste pas à fournir des logements à loyer abordable; c'est aux villes et aux communes d'y veiller"*⁸¹.

Selon l'économiste Michel Rey, invité de la revue Domaine Publique⁸², l'entreprise ayant obtenu son gigantesque foncier autrefois à travers des expropriations ayant profité du statut fédéral de l'entreprise et même parfois gratuitement à travers les pouvoirs publics (cantons et État), se devrait de libérer ses terrains plus exploités aux collectivités publiques (cantons et communes) qui elles, moins mises sous pression par des objectifs de rentabilité, pourraient grâce à leur politique de logement mettre en place une part beaucoup plus importante de loyers réduits.

"Dès lors qu'une partie de ces terrains ne sont plus indispensables à la mission des CFF, ils doivent revenir aux collectivités publiques. Non pas au prix du marché, mais à la valeur de cession d'antan, en tenant compte de l'inflation enregistrée depuis lors." [Michel Rey, 2018]⁸²

De l'autre côté du débat, le président de l'Association suisse des propriétaires immobiliers Hans Egloff, conseiller fédéral UDC, soutient évidemment une alternative où les CFF devraient vendre leurs terrains au prix fort du marché à des investisseurs privés.

«La production de logements ne fait pas partie des tâches des chemins de fer. Il est inadmissible que les passagers financent encore le logement social par le biais des prix de la billetterie.» [Hans Egloff, 2018]⁸³

Dans ce débat, la Confédération reste neutre, en préconisant le maintien des bons résultats de la division CFF Immobilier pour qu'elle puisse continuer à faire valoir ses prestations de soutien financier.

Restée une entreprise proche de l'État malgré son statut privé, les CFF ne devraient-ils pas continuer à œuvrer pour l'intérêt collectif? Étant déjà la deuxième entreprise Suisse que ce soit en termes de valeur du patrimoine ou en perception de loyers, il est légitime de soulever la question d'un potentiel changement de direction de l'entreprise générant déjà un demi-milliard de CHF de loyer par an (rentabilisant à 449CHF le m² en moyenne, record en Suisse)⁸⁴. Dans cette direction, l'hypothèse d'un transfert des futures propriétés non utilisées aux pouvoirs publics semble la plus logique.

«Les CFF n'ont pas reçu le pays comme objet spéculatif, mais pour l'exploitation ferroviaire. Cela a profité au grand public. S'ils construisent des logements dessus à la place, ceux-ci devraient également être à but non lucratif.» [Balthasar Glättli, président de l'ASLOCA, 2018]⁸⁵

Le cas de Neuengasse à Zurich est un exemple assez parlant dans cette thématique. Une initiative populaire craignant la construction d'un nouveau quartier Europaallee demande la redéfinition du projet et la vente du terrain à la Ville.

Les CFF refusent la vente mais acceptent une concession en termes de loyer. Un tiers des 375 logements sera construit par une coopérative, un autre tiers sera loué au prix du marché et le dernier tiers à des loyers dit modérés. Si les CFF sur leur site se vantent de la mise en place de déjà plus de 1000 logements à prix modéré, la réalité semble moins réjouissante. D'après le Tages-anzeiger

ayant interrogé un porte-parole CFF du projet Neuengasse⁸⁵, le 3.5 pièces à loyer modéré coûterait 1850 CHF pour 75m², soit environ le prix moyen d'un appartement similaire dans une construction neuve à Zurich (en 2018).

Ce qui est décrit comme un loyer modéré n'est en réalité pas un logement abordable, mais juste moyen. En réalité, il peut être vu comme abordable si on le compare aux autres loyers des environs proposés par les CFF : un 3.5 pièces, certes plus grand (118m²) de l'autre côté des rails dans le quartier d'Europaallee coûterait 4222 CHF/mois charges comprises.

La ville et les coopératives semblent être les seules à proposer des loyers abordables pour les classes plus populaires. Les CFF affichent un certain intérêt pour les coopératives comme l'indique dans son passé la promotion des coopératives pour cheminots, ou le fait que l'entreprise encore aujourd'hui loue une partie de ses propriétés à 36 de ces dernières comptabilisant environ 1600 appartements. Cette stratégie appliquée par l'entreprise ferroviaire semble aujourd'hui la seule intéressante pour l'intérêt collectif.

Libérée de ses pressions de financement compensatoire, une entreprise telle que les CFF, devenu la deuxième entreprise immobilière de Suisse en peu de temps et générant déjà des recettes annuelles considérables avec ses propriétés et loyers actuels pourrait s'avérer être un outil puissant pour l'État dans la mise en place d'un programme de logements abordables à l'échelle du pays.



"Zone mixte d'habitation et de production"

crédit photo : Pedro Maiurano

Aujourd'hui les villes sont devenues des lieux de consommation, de service et de tourisme. Pire encore, certains centre-villes se vident la nuit, au détriment des périphéries dortoirs qui se vident le jour.

La mise en place de quartier maintenant un certain niveau de production tout en proposant une mixité programmatique pourrait redistribuer les cartes dans ce va-et-vient journalier responsable de la surcharge des autoroutes et des transports en commun. Dans un contexte de crise environnementale, questionner la place de la production dans les lieux de forte consommation semble également une réponse logique aux dépenses énergétiques liées aux transports et aux vérifications de l'éthique de production des biens consommés.

Encore bien présent dans certaines communes (comme celles de l'Ouest lausannois ou certains quartiers genevois par exemple), le secteur secondaire face à la mondialisation a su s'adapter soit en se spécialisant dans des domaines spécifiques comme le high-tech, la pharmacie ou encore l'horlogerie qui continuent à concurrencer le marché étranger mais aussi en transformant une partie de ses emplois en les orientant davantage vers le service.

"On assiste [...] à une tertiarisation du secteur secondaire, dont plus de la moitié des actifs occupent désormais un emploi associé aux services." ["La désindustrialisation, une opportunité de repenser l'industrie", 2016]⁸⁶

Ainsi, si l'on parle volontiers de désindustrialisation à partir des années 70, la Suisse semble avoir trouvé ces dernières années un certain équilibre. Une étude de l'UBS⁸⁷ montre que comparé aux États-Unis ou au pays de l'UE, la Suisse est parvenue à stabiliser son offre d'emplois dans le secteur, n'affichant une baisse que de 1% en 10 ans⁸⁸, montrant l'importance qu'il occupe encore aujourd'hui sur la scène économique de notre pays.

Si le secteur secondaire semble montrer une certaine résistance au tertiaire en termes de part d'emplois, il n'en va pas de même pour la place qu'il occupe dans les zones urbaines en Suisse, préférant se délocaliser dans les périphéries. Le secteur primaire, pour lequel le plan directeur de la ville de Lausanne de 2030⁸⁹ semble montrer un certain intérêt, est quant à lui totalement exclu de l'agglomération lausannoise par exemple.

Dans la deuxième partie de ce travail, la mise en relation des zones encore affectées aujourd'hui aux activités industrielles et artisanales avec les zones ferroviaires appartenant aux CFF montre toujours une étroite connexion géographique. De plus, ces zones ferroviaires contenant parfois des bâtiments désaffectés utilisés dans le passé pour la manufacture des trains, l'entretien des infrastructures ou comme gare de marchandise constituent un patrimoine industriel considérable.

Si la réintégration ou la dynamisation de circuits industriels et artisanaux courts et circulaires dans les villes dépendent de beaucoup de facteurs externes, une politique d'aménagement soucieuse de maintenir un équilibre social et une variation des secteurs d'activités pourrait donner une place importante aux CFF. En effet, en bénéficiant à la fois d'une proximité avec les zones industrielles actuelles tout en garantissant un accès aux chemins de fer, certaines propriétés de la régie pourraient prendre une place centrale dans la distribution, que ce soit pour la marchandise ou pour les habitants, en profitant à nouveau du réseau dont la mise en place a débuté il y a presque 2 siècles.

Les projets proposés jusqu'à aujourd'hui par CFF Immobilier n'ont jamais abordé un quelconque questionnement sur ce passé industriel et une possible continuité programmatique. Les bâtiments proposés, marqués par un besoin obsessif de rentabilisation, sont exclusivement

des logements, commerces, bureaux et dans de rares cas des surfaces hôtelières. Une orientation plus productive dans le cahier des charges faciliterait certainement le maintien de structures existantes plutôt que leur destruction et remplacement par des bâtiments neufs.

Il est vrai que le rendement foncier des espaces de production est bien moins élevé que celui des bureaux ou logements, mais la survie des petites entreprises et manufactures nécessaires au développement durable d'une ville plus productive dépend justement d'espaces bien situés restant bon marché. C'est peut-être justement dans l'appropriation de structures existantes, nécessitant moins d'investissement initial de la part des CFF et leur association à une mixité de programmes plus rentables qu'une solution viable pourrait être trouvée.

De plus, certains domaines de l'industrie ou de l'artisanat plus propre et légers se prêtent bien au partage d'infrastructures et de locaux avec des activités de coworking, de bureau, de structure éducative ou même de logement. C'est d'ailleurs dans cette direction qu'était établi par exemple, initialement en tout cas, le plan directeur du PAV (le projet de réaménagement de la zone industrielle genevoise Praille-Acacias-Vernet)⁹⁰.

Dans cette même direction, on peut évoquer l'association Made in Zurich Initiative, qui milite pour l'établissement et les droits des entreprises locales en ville. Son créateur, le cofondateur de la marque Freitag, évoque l'idée de la construction d'une coopérative au-dessus de leur usine qui aurait permis à la fois aux employés de vivre sur place et de faire rentrer les petites entreprises dans un paysage socialement beaucoup plus dynamique. Cette démarche est alors freinée par l'affectation en zone d'activités de la parcelle.⁹¹

Le cadastre autorisant beaucoup plus facilement les

zones mixtes logements-commerce pourrait alors s'élargir et y intégrer la production. Cela permettrait à ces petites structures de produire et de vendre au même endroit, animant la vie de quartier et limitant les dépenses en loyers, transports etc. L'évolution de l'industrie aujourd'hui permet de proposer des cycles de production dans certains domaines plus propres et provoquant moins de nuisances sonores, contredisant ainsi les arguments avancés par la loi de l'aménagement du territoire.

Le cas du site du Closel à Renens⁹² montre bien cette nécessité de partage de surface et de programmes. Ayant fait faillite en 2012, l'imprimerie qui occupait le bâtiment et constituait dans le paysage de la commune une relique importante de son passé industriel se voit donner une deuxième chance quelques années plus tard à coup de subventions du canton et de la commune. Celle-ci fermera 3 ans plus tard faute de rendement.

En 2014, la ville rachète la parcelle et lance alors une discussion sur sa dynamisation avec divers acteurs engagés dans la promotion et le soutien de petites entreprises. Voit le jour cette même année le projet UniverCité, proposant la création d'un laboratoire communautaire réunissant scientifiques, créateurs et entrepreneurs. Si la structure mise en place a tout de suite attiré des jeunes entreprises dans l'horlogerie, la brasserie ou encore le design, c'est lorsque l'École d'art cantonale de Lausanne (l'ECAL) s'est jointe à l'aventure que le projet a vraiment pris de l'ampleur liant les enseignements de l'école au développement économique de la structure créée.

On comprend que le rôle de la ville a été décisif dans ce projet. Si l'on considère les CFF comme une entreprise ayant comme vocation d'œuvrer dans le domaine public, on pourrait considérer l'entreprise comme un outil redoutable pour lancer ce genre de dynamique indépendamment des pouvoirs publics (communes et cantons).