

Postulat « Densifions la Ville efficacement et durablement »

Tout le monde s'accorde sur le fait que nous vivons actuellement à Lausanne une grave pénurie de logements dont les raisons sont multiples (flux migratoires, forte augmentation de la surface par personne pour l'habitat, attractivité de l'arc lémanique, etc.). De plus, il est prévu l'arrivée d'environ 70'000 nouveaux habitants-emplois dans l'agglomération lausannoise d'ici 2020¹. C'est certainement pour ces raisons que l'ancien chef du service d'urbanisme admettait dans des propos rapportés par 24Heures du 8 décembre 2008 que la densification de la Ville serait, avec le projet « Métamorphose », le défi principal de son successeur.

Pour répondre à cette nécessité de densification reconnue, la Municipalité poursuit actuellement deux voies principales : la réalisation de logements sur les parcelles propriétés de la Ville² et de nouveaux quartiers comme le futur quartier durable des Plaines-du-Loup³. En outre, le PALM prévoit l'urbanisation de friches urbaines, en particulier à Malley en dehors du territoire communal mais sur d'importants terrains, propriétés de la commune.

Malgré les efforts actuels, force est de constater que face à l'ampleur de la pénurie, la Municipalité ne pourra pas se limiter aux projets sur les propriétés de la commune. Et il existe d'importantes réserves de densification sur les parcelles privées, une densification « diffuse » illustrée par les faibles densités de certains quartiers lausannois⁴.

Aujourd'hui, deux postulats ont déjà été renvoyés à la Municipalité pour demander d'étudier ces potentiels de densification, le postulat Germond-Mivelaz « Pour un plan de densification durable et de qualité » et le postulat Gillard-Truan « Densifions les logements vers le haut ». Le premier demande un nécessaire projet de densification pour la ville. Dans la mesure où le second propose une piste nécessitant des modifications du « plan général d'affectations » (PGA), le présent postulat demande à la Municipalité de ne pas s'en tenir uniquement à la densification en hauteur et de profiter de l'adaptation du PGA pour étudier d'autres pistes prometteuses tout en améliorant le cadre de vie des habitants : espaces conviviaux, zones vertes préservant la biodiversité, maîtrise du stationnement, mixité sociale et fonctionnelle, etc.

C'est pourquoi, le présent postulat demande à la Municipalité en complément à ses réponses aux deux postulats précités de proposer :

-la mise sur pied de plans partiels d'affectation (PPA) offrant une alternative crédible à l'application systématique du PGA notamment en termes de délais et de coûts.

-des mesures de densification dans les zones faiblement bâties.

-des modifications du PGA (modifications fondamentales ou superficielles, du plan, de certaines règles, du plan des limites de construction, etc.).

-une analyse des obstacles et les propositions non spécifiquement urbanistiques à trouver au problème : servitudes limitant la densification, achat-vente de parcelles déterminantes, possibilités d'expropriation, mesures incitatives, etc.

¹ Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), Pour un développement équilibré à l'horizon 2020, Résumé du rapport final, février 2007

² Création de 3'000 nouveaux logements à Lausanne, préavis 2005/45

³ Projet Métamorphose, préavis 2007/19

⁴ Croquis en annexe « exemples de densités de quartiers lausannois »

Développement

L'outil PGA est au cœur du problème car c'est lui qui octroie les droits à bâtir de toutes les parcelles sur le territoire lausannois. Le nouveau PGA adopté par le conseil communal en 2005⁵ prévoit une certaine densification mais semble tenir pour acquis - voire même pour idéal - la situation existante. Il ne fait que figer une image de la commune sans prévoir de développements stratégiques : même si les densités évoluent un peu selon les zones, le PGA prévoit que les zones denses resteront denses et les zones de faible densité de faible densité...⁶.

Le PGA impose des règles d'implantation sur domaine privé qui sont parfois de réels obstacles à la densification et dont les conséquences néfastes apparaissent régulièrement :

-La densification des nombreuses parcelles déjà bâties ne peut en général se faire qu'en lieu et place de ce qui y existe déjà. Ainsi des bâtiments remarquables (classes 3 ou 4 à l'inventaire) sont régulièrement démolis afin de pouvoir exploiter en plein les droits à bâtir offerts par le PGA. Les fréquentes oppositions et pétitions de citoyens témoignent de réactions négatives de la population face à la destruction du patrimoine bâti de notre ville et à cette politique de la *tabula rasa*. Pourtant l'expérience de nombreuses autres villes montre qu'il est possible de densifier la ville « à partir de la ville », dans la continuité de ce qui existe, sans avoir nécessairement à trancher entre préservation du patrimoine et densification.

-Les règles d'implantation imposées par le PGA - interdiction de la contiguïté dans les zones de faible, moyenne et forte densité, distances aux limites entre parcelles voisines, limites des constructions sur rue en prévision à l'hypothétique élargissement de la voirie, hauteurs à la corniche, retraits des attiques, etc. - s'appliquent de manière strictement équivalente dans toutes les zones identiques quelque soit l'environnement urbain, la dimension, l'orientation ou la forme des parcelles. Ainsi de nombreuses parcelles ont un potentiel de densification très faible qui justifie très souvent l'abandon pur et simple d'opérations de densification.

Alors où faut-il densifier ? Quelques pistes à étudier...

...en réalisant des plans partiels d'affectation

On ne peut que constater l'inadéquation du PGA qui n'est clairement pas un outil de densification. Il se trouve néanmoins au cœur du problème (et non des solutions !) de la densification. C'est pour cette raison que le service de l'urbanisme part du principe que si un ou des propriétaires veulent densifier leurs parcelles, ils ont intérêt à réaliser un plan partiel d'affectation (PPA). Malheureusement la procédure d'élaboration et d'adoption d'un PPA s'avère souvent lourde, chère et longue. On peut en effet estimer que de la conception à son adoption par le Conseil communal, un PPA prend environ deux ans ce qui dissuade les propriétaires d'opter pour une telle procédure. La Ville elle-même n'échappe pas à cette règle : pratiquement tous les projets du préavis « 3'000 nouveaux logements » se réalisent sur des parcelles régies par le PGA et ceci afin de pouvoir endiguer le plus rapidement possible la pénurie de logements et éviter les procédures de PPA.

Ainsi le PGA s'applique systématiquement à défaut de volonté d'élaborer des PPA et de (trop) nombreuses opérations de densification sont abandonnées uniquement parce que la procédure alternative à l'application du PGA n'est pas adaptée. Ainsi par exemple, l'élaboration de PPA, en parallèle au projet de construction, devrait offrir aux promoteurs une alternative crédible et efficace à l'application du PGA.

...dans les zones faiblement bâties

Tout d'abord, il n'est pas soutenable de proposer de densifier les territoires déjà très denses. Cela pourrait avoir des conséquences négatives sur l'environnement urbain : augmentation de la circulation automobile et ses nombreuses conséquences néfastes sur la qualité de l'air, l'usage de l'espace public, les espaces verts, etc. et ne ferait qu'amplifier la ségrégation entre un centre souffrant de bruit, de pollution, de manque d'espaces verts et une périphérie sans nuisance apparente mais aussi sans mixité, sans services, sans transports publics. L'étude sur la densité des quartiers lausannois⁷ montre à ce sujet des disparités criantes entre quartiers.

La répartition des différentes zones dans le PGA ne répond aujourd'hui pas à une réflexion profonde, mais bien plus à une image actuelle de la ville que l'on fige durablement. Pourtant, nombre de ces zones ont toutes les caractéristiques pour être

⁵ Plan général d'affectation, préavis 2005/19

⁶ Voir le PGA, plan des zones – territoire urbain, sous <http://carto.lausanne.ch>

⁷ Etude « densités humaines, exemples de la Ville de Lausanne », Feddersen&Klostermann, Tarramo Broennimann, fév.05

densifiées efficacement : elles sont très bien desservies par les transports publics et ont un énorme potentiel de densification, en particulier le long du M2 comme le montre le plan qui accompagne le PGA.

De nombreuses parcelles du territoire lausannois sont très peu denses et/ou recèlent un potentiel de densification énorme pour plusieurs raisons : la zone mixte de faible densité prévoit un indice d'utilisation du sol maximum de 0,5⁸, c'est-à-dire proche du minimum imposé par le plan directeur cantonal, ce qui illustre bien que le PGA cherche plus à limiter la densification là où elle est la plus prometteuse plutôt que d'en chercher les potentiels. S'il est effectivement impossible d'imposer une densification minimum dans les quartiers où les propriétaires ne recherchent pas un rendement de leur bien, il n'en est pas moins absurde d'y prévoir un maximum de densification scandaleusement bas pour une ville centre. Car si l'on ne peut pas obliger des propriétaires à bâtir, rien n'empêche la Ville de planifier sur le long terme une densification de son territoire, précisément dans les zones où elle sera réellement efficace.

...verticalement, mais aussi horizontalement

Le postulat Gillard « *Densifions les logements vers le haut* » peut offrir de cas en cas d'intéressantes opérations de densification, mais elles resteront marginales ! Les études menées à Genève pour vérifier les potentiels de densification offerts par le rehaussement de bâtiments existants montrent qu'ils sont relativement limités. Le postulat en question demande déjà d'étudier des modifications du PGA pour permettre de construire plus haut par endroit. Il est nécessaire de profiter des modifications du PGA en ce sens pour explorer d'autres pistes. Corollaire à la densification verticale, la densification horizontale offre des possibilités intéressantes. Les règles de distances aux limites, de limites des constructions et d'interdiction de la contiguïté ont déterminé des vides résiduels importants qui se trouvent précisément dans les zones de faible et moyenne densité. Il existe sur ces espaces un potentiel de densification prometteur qui permettrait de densifier sans détruire l'existant et en profitant d'améliorer la qualité des aménagements extérieurs et de l'espace public⁹.

Conclusion

La question de la densification, en particulier la densification diffuse, est une question complexe qu'on ne peut réaliser d'un coup de baguette magique. Mais l'ampleur de la pénurie de logements est telle qu'il devient aujourd'hui urgent de proposer des solutions réellement efficaces. Pour y parvenir, il est nécessaire de changer notre conception du territoire lausannois, accepter de se considérer enfin comme faisant partie d'une agglomération déjà fortement urbanisée- la 5^e de Suisse -, comme une commune centre et non une petite commune constituée d'un centre villageois urbanisé et de zones villas périphériques : il est aujourd'hui absurde de conserver à l'échelle du territoire communal une telle différence entre un centre urbanisé et des quartiers si peu denses. Cet urbanisme limité aux frontières communales n'est plus d'actualité à l'heure où l'agglomération se dote d'ambitieux projets.

Lausanne, le 18 avril 2009

Laurent Guidetti

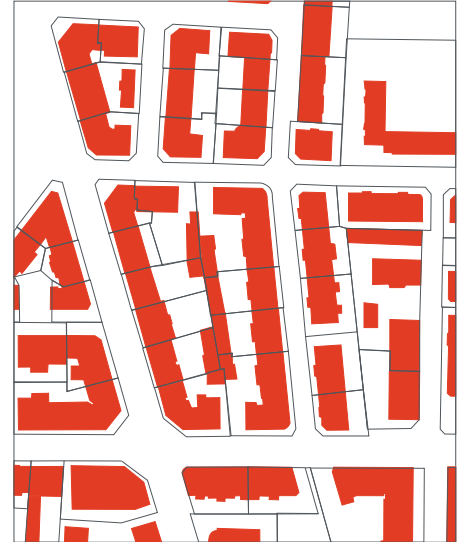
⁸ Chapitre 4.5 zone mixte de faible densité, art.119 : « l'indice d'utilisation du sol est limité à 0,5 »

⁹ Croquis PGA en annexe

exemples de densités de quartiers lausannois



la Cité: COS 0.96 CUS 5.29
714 habitants-emplois/ha



Harpe: COS 0.5 CUS 3.01
264 habitants-emplois/ha

cus x 17, densité humaine x 26!

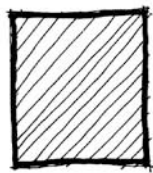


Bellevaux: COS 0.23 CUS 1.59
200 habitants-emplois/ha



Chailly: COS 0.11 CUS 0.31
27 habitants-emplois/ha

définition CUS/COS



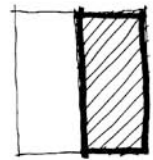
PLAN



COUPE

COS : 1

CUS : 1



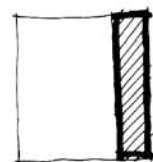
PLAN



COUPE

COS : 0.5

CUS : 1



PLAN



COUPE

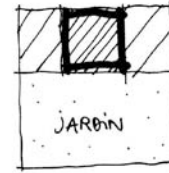
COS : 0.25

CUS : 1

conséquences du PGA



INTERDIT !



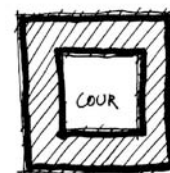
INTERDIT !



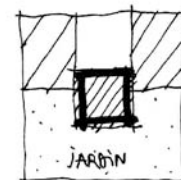
INTERDIT !



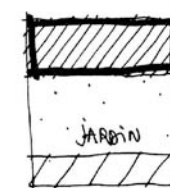
INTERDIT !



INTERDIT !

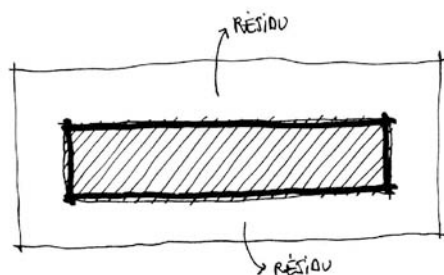
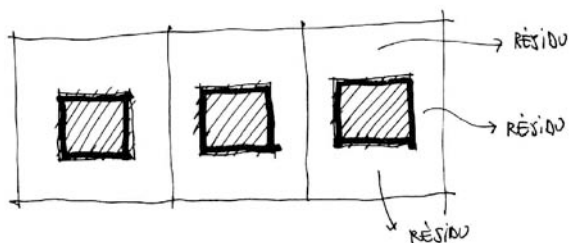
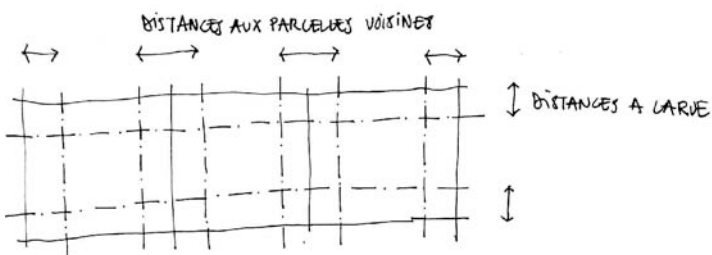


INTERDIT !



INTERDIT !

le PGA aujourd'hui



densifier aujourd'hui ?

