Consultation relative à la 3e modification du Plan directeur cantonal
Service du développement territorial
Place de la Riponne 10
1014 Lausanne

Berne, le 16 août 2012

Consultation relative à la 3e modification du plan directeur cantonal

Madame la Conseillère d'Etat, Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur la révision prévue du plan directeur du canton de Vaud.

1 Implication et légitimité

espace.mobilité est, avec ses membres Coop, Ikea, Jumbo, Manor, Migros et Möbel Pfister, un groupement d'entreprises suisses leader dans le commerce de détail. Les domaines thématiques d'espace.mobilité sont l'aménagement du territoire, l'environnement, la mobilité, la planification et la construction.

espace.mobilité demande un changement d'orientation de la politique en matière de transports, d'environnement et d'aménagement du territoire, en faveur d'une approche globale, orientée vers l'efficacité.

Les membres d'espace.mobilité s'engagent fortement en faveur du développement durable. Sur ce sujet, nous renvoyons aux rapports relatifs au développement durable établis par nos entreprises.

Depuis sa fondation en 2006, espace.mobilité a acquis, auprès des autorités de tous les niveaux, une réputation d'interlocuteur fiable et pragmatique. Son intense engagement dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité et du commerce de détail lui ont permis de réunir de larges connaissances spécialisées. L'argumentation d'espace.mobilité repose certes sur une approche commerciale, non pas toutefois dans son seul intérêt, mais toujours en tenant compte des trois dimensions du développement durable.

Geschäftsstelle / direction
Kapellenstrasse 14
Postfach 5236
CH-3001 Bern / Berne

Tel. +41 31 390 99 51
info@espacemobilite.ch
www.espacemobilite.ch

Mitglieder / membres

Comme exemples de collaboration fructueuse entre les autorités et espace.mobilité, on peut citer la révision de la loi sur les constructions du canton d'Argovie, les Recommandations de l'OFEV/ARE pour la planification d'installations générant un trafic important (IGT) ou encore le groupe de travail de l'OFEV pour l'application de la motion 08.3003 Exigence d'efficacité.

Les entreprises d'espace.mobilité sont présentes dans le canton de Vaud avec plus d'une centaine de points de vente et font ainsi partie des plus important mandants du canton. La révision du plan directeur touche directement et fortement leurs activités économiques. La présente prise de position mérite par conséquent une attention correspondante.

2 Récapitulation et propositions

Après étude approfondie du projet de révision du plan directeur, nous arrivons aux conclusions suivantes :

- La poursuite du développement du réseau de commerces de détail est rendue pratiquement impossible dans le canton de Vaud.
- Une densification judicieuse des points de vente existants n'est plus possible.
- Le projet entraîne une augmentation considérable des coûts pour les commerces de détail et, partant, pour les clients.
- La planification de nouveaux points de vente ou la revitalisation de points de vente existants devient nettement plus difficile, bureaucratique et chère, sans avantages manifestes.
- La procédure appliquée par le canton, à savoir l'élaboration d'un projet sans prise en compte préalable des acteurs concernés, est, à notre sens, problématique.

Ces constatations nous conduisent aux **propositions** suivantes :

1. Le seuil pour une ICFF doit être relevé de 800 à 3000 m^2 de surface de vente.
2. La rénovation d'installations existantes doit être possible jusqu'à une augmentation de 50% de la surface, indépendamment des critères du plan directeur.
3. Les critères d'exclusion doivent être revus dans le sens d'une importante simplification.
4. Le développement territorial doit être orienté de manière prévisionnelle sur la base d'axes de développement prioritaires et dans le sens d'une planification positive. Dans ce cadre, on se limitera à l'attribution concrète des sites pour différents types d'affectations et on renoncera volontairement à des restrictions supplémentaires.
5. La directive du Conseil-exécutif « Stratégie cantonale concernant les Installations commerciales à forte fréquentation » du 28 mars 2012 doit être retirée.
6. Le commerce de détail doit être associé à la révision du projet.
7. Le canton ne doit pas autoriser et cas échéant empêcher les communes d'appliquer préventivement les critères prévus dans le projet de plan directeur.

3 Introduction : réflexions fondamentales

Avant d'aborder les différentes propositions de notre prise de position, nous aimerions présenter, ici, quelques réflexions fondamentales sur le fonctionnement du commerce de détail en tant que fournisseur en général et sur l'implantation des succursales en particulier.

3.1 Moteur de développement des sites dans les réseaux de succursales

Il existe un lien réciproque entre l'infrastructure d'agglomération et de transports de la Suisse (et du canton de Vaud), avec sa structure décentralisée, et le réseau de points de vente du commerce de détail.

Les préférences des clients en matière d'assortiment et de facilité d'accès ont une grande influence sur le choix de l'emplacement et la conception des succursales. Les exigences des consommateurs en matière de choix et de qualité des produits ainsi que d'assortiment et de fraîcheur sont élevées et doivent être satisfaites dans toute la mesure du possible par le commerce de détail.

Enfin, le système d'approvisionnement du commerce de détail doit être économiquement rentable.

3.2 Optimisation entre trafic d'approvisionnement et trafic de clients

Du point de vue de l'approvisionnement des points de vente, un petit nombre de grands magasins est préférable à un grand nombre de petits magasins. Dans ce cas, d'une part, les trajets des camions entre les centrales de distribution et les succursales sont, globalement, moins importants et, d'autre part, le taux de chargement des camions est meilleur.

Les clients, quant à eux, préfèrent un réseau de succursales le plus dense possible. Un réseau dense permet des trajets plus courts pour faire ses achats. Avec, toutefois, une limitation : plus le réseau est dense, plus les magasins sont de petite taille. Il est évident qu'une exploitation rentable exige des magasins d'une certaine taille et un potentiel de clients correspondant. Il n'est pas possible d'avoir un grand supermarché dans chaque village ni dans chaque quartier.

Compte tenu des différentes contraintes liées, d'une part, à l'approvisionnement et aux attentes des clients et, d'autre part, à l'infrastructure d'agglomération et de transports, il est évident que ni la stratégie d'un « dense réseau de petits magasins de quartier », ni la stratégie d'un « petit nombre grands centres commerciaux » ne sont adéquates.

Il faut au contraire apporter des réponses spécifiques – sous forme de magasins de différentes tailles – en fonction des besoins des clients et de la structure de l'agglomération. Dans ce cadre, les contraintes relatives au site dépendent de la taille du magasin. Pour donner un ordre de grandeur, les grands distributeurs alimentaires du canton de Vaud ont des magasins avec des surfaces qui oscillent entre 200 m² et 6'000 m².

Le réseau actuel de points de vente en Suisse, qui se distingue par une densité et une diversité élevées, avec ses milliers de petits magasins et magasins de taille moyenne et ses quelque 150 centres commerciaux de moyenne à grande taille, ainsi que ses 200 à 300 magasins spécialisés, répond assez bien à ces exigences.

3.3 Conclusion

Dans le cadre de la réalisation de ses fonctions d'approvisionnement indispensables pour la société, le commerce de détail entraîne d'importants flux de marchandises et de clients, qu'il s'agit de maîtriser. Ces flux ne peuvent fondamentalement pas être évités, mais devraient se faire le plus efficacement possible, du point de vue du développement durable. L'optimisation permanente de ces flux de marchandises et de clients représente par conséquent une tâche permanente.

Dans le cas des grandes installations telles que les centres commerciaux, ces flux apparaissent de manière concentrée dans l'espace et dans le temps, ce qui a conduit les autorités à porter leur attention sur le commerce de détail et en particulier les installations commerciales à forte fréquentation (ICFF).

Finalement, les exigences en matière de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire dans le domaine du commerce de détail doivent viser une optimisation des structures de ce dernier, du point de vue du développement durable. Dans ce cadre, il s'agit, d'une part, de réduire autant que possible l'impact sur l'environnement. De l'autre, il s'agit aussi d'assurer l'approvisionnement de la population dans toutes les parties du pays, y compris les régions rurales, et de satisfaire les besoins des clients. Et afin de tenir compte des trois dimensions du développement durable, cela doit se faire de manière économiquement rentable. Pour cela, il est indispensable d'adopter une approche nuancée lors de la formulation des exigences en matière d'aménagement du territoire pour les points de vente du commerce de détail.

4 Les différents points de la révision dans le détail

Ci-après, nous prenons positions uniquement face à la mesure D13, qui touche directement le commerce de détail.

4.1 espace.mobilité est fondamentalement favorable à une planification positive

espace.mobilité est fondamentalement favorable à une planification positive des IGT dans les plans directeurs cantonaux. Nous avons toujours défendu cette position, que ce soit au niveau fédéral dans le cadre de la révision de la LAT, lors de l'élaboration des Recommandations de l'OFEV/ARE pour la planification des ICFF ou encore dans diverses prises de position relatives à des plans directeurs cantonaux.

espace.mobilité est favorable à une orientation prévisionnelle du développement territorial sur la base d'axes de développement prioritaires (planification positive), ce que souhaite également le canton de Vaud dans le cadre du projet en discussion. Cela offre une sécurité de planification à tous les acteurs. A notre sens, le canton de Vaud va toutefois bien au-delà de l'objectif de la révision en discussion du plan directeur, comme nous allons le montrer ci-après.

4.2 Typologie

La typologie présentée en page 212 du projet mis en consultation, avec la distinction entre produits alimentaires et produits non alimentaires, est fondamentalement juste et correspond également à la réalité même si, dans la pratique, les différents types peuvent légèrement se recouper.

En revanche, fixer le seuil pour une ICFF à 800 m^2 de surface de vente est, à notre sens, inadéquat et va bien au-delà de l'objectif. De nos jours, de petits supermarchés ont déjà une surface de 800 m^2. C'est là une conséquence directe des préférences des clients, qui souhaitent un vaste assortiment. De tels petits supermarchés assurent l'approvisionnement de proximité et ne doivent pas être désignés comme ICFF.

Nous proposons de fixer le seuil pour une ICFF à 3000 m^2 de surface de vente. Ce seuil reste nettement plus bas que le seuil pour les installations soumises à EIE obligatoire, tel que défini dans l'OEIE (7500 m^2). De cette manière, on n'alourdit pas inutilement les procédures pour les petits magasins et les magasins de taille moyenne.

Proposition :

- Le seuil pour une ICFF doit être relevé de 800 à 3000 m^2 de surface de vente.

Remarque: Dans la description de la typologie (haut de la p. 212), il manque la mention des surfaces de vente comprises entre 3'000 et 4'500 m2.

4.3 Critères d'exclusion

Comme relevé au chapitre 4.1, espace.mobilité est favorable à une planification positive dans le cadre du développement territorial. Avec les critères d'exclusion définis dans le projet, la poursuite du développement du réseau de commerces de détail est toutefois rendue pratiquement impossible dans le canton de Vaud. Sans connaître l'application cartographique des critères d'exclusion[1], il est évident que des magasins de plus de 800 m^2 ne seraient plus du tout admissibles dans une grande partie du canton. La grande majorité des communes n'ont pas un bassin de population de 1500 habitants dans un rayon de 300 mètres.

Dans les (rares) localités où cela resterait possible, les éléments économiques (rentabilité) parlent contre une implantation. Par exemple, dans les localités avec un bassin de population de 3000 habitants dans un rayon de 500 mètres et disposant d'une desserte en bus avec une cadence de 10 minutes[2], les loyers sont nettement trop élevés et la disponibilité de surfaces trop faible.

Globalement, ces critères d'exclusion ont pour conséquence qu'aucun magasin de plus de 800 m^2 ne pourrait être construit dans une grande partie du canton de Vaud. Dans les rares sites centrés où un développement resterait possible, il faut s'attendre à des coûts très élevés. Sur la base des principes de l'économie d'entreprise, ces projets ne seront pas réalisés parce qu'ils ne pourront pas être exploités de manière rentable. Ainsi, l'effet directeur de la nouvelle réglementation (implantation de magasins dans les centres) ne sera pas atteint.

Parenthèse : faible potentiel de transfert de la voiture aux transports publics (TP) ou à la mobilité douce (MD) pour faire ses achats

Les dispositions du chapitre D13 du plan directeur cantonal visent principalement à réduire le trafic motorisé lié aux installations commerciales à forte fréquentation. On veut donc inciter les clients à se déplacer davantage à pied, à vélo ou en TP.

Comme nous le montrons ci-après, sur la base de plusieurs études, le renoncement à la voiture pour faire ses achats n'est pas une option pour la grande majorité des clients.

L'étude «Le choix du moyen de transport approprié – Analyse de l'opportunité et du potentiel de transfert de divers moyens de transport »[3] de 2009 arrive aux conclusions suivantes :

[1] La carte correspondante du canton de Vaud n'est pas encore disponible. Nous estimons que cela représente une condition *sine qua non* pour pouvoir évaluer les conséquences des règlementations.
[2] Conditions pour des supermarchés de 1500 – 3000 m^2 de surface de vente.
[3] Etude HORNUNG « Le choix du moyen de transport approprié - Analyse de l'opportunité et du potentiel de transfert de divers moyens de transport », janvier 2009

- Les différents moyens de transport (TIM, TP, MD) ne conviennent pas aussi bien pour tous les motifs de déplacement.
- Suivant le type d'utilisation et le contexte spatial, les différents moyens de transport sont clairement avantageux ou désavantageux.
- En conséquence, les personnes optent clairement et de manière pratiquement pas influençable pour l'un ou l'autre moyen de transport, pour leurs activités quotidiennes récurrentes.
- Les transports publics (TP) conviennent surtout pour les trajets des pendulaires se rendant à leur travail dans des régions fortement urbanisées ou d'un centre à un autre, pour les trajets importants.
- La mobilité douce (MD) convient surtout pour de courts trajets vers son lieu de travail ou liés à des achats de petites quantités à proximité.
- La voiture (TIM) convient surtout pour les achats de grandes quantités de marchandises ou de marchandises volumineuses ou lourdes, ainsi que pour différents types de déplacements liés à des loisirs.
- Il existe toujours un potentiel de transfert de la voiture aux TP. Il réside avant tout dans certains types de trajets pendulaires (TP de qualité élevée aux points de départ et d'arrivée ou bouchons récurrents sur la route).
- Il n'existe pratiquement pas de potentiel de transfert de la voiture aux TP pour les achats de grandes quantités de marchandises ou de marchandises volumineuses ou lourdes dans les centres commerciaux et les magasins spécialisés.
- Ces éléments illustrent clairement pourquoi les mesures de limitation du trafic n'ont pratiquement pas d'effet en ce qui concerne les centres commerciaux.

Des éléments particulièrement importants pour la compréhension du comportement en matière de circulation des clients de centres commerciaux (CC) et de magasins spécialisés (MS) ressortent de l'étude «Nouveaux résultats sur l'effet des taxes de stationnement au niveau des centres commerciaux»[4]. Dans le cadre de cette étude, on a interrogé plus de 1000 clients des CC de Brügg et de Boujean quant aux raisons, autrement dit aux causes premières, les ayant conduits à préférer clairement la voiture pour faire leurs achats.

[4] Etude JEKO AG «Nouveaux résultats sur l'effet des taxes de stationnement au niveau des centres commerciaux», octobre 2007

Les raisons suivantes ont été citées :

- Grande quantité d'achats (49%)
- Grande distance entre le domicile et le CC (38%)
- Mauvaise liaison en TP (17%)
- Déjà en déplacement en voiture pour d'autres raisons (14%)
- Présence d'enfants avec soi (13%)

Sur cette base, on comprend aisément pourquoi les clients automobiles de CC et de MS ne peuvent pas être influencés : toutes les mesures restrictives prises au niveau des CC ou des MS, c'est-à-dire à l'arrivée du trajet lié à des achats, ne changent rien aux raisons qui ont incité les clients à utiliser leur voiture pour faire leurs achats. Les raisons ci-dessus en faveur de l'utilisation de la voiture comme moyen de déplacement le plus approprié pour faire ses achats restent inchangées.

Une autre explication logique de l'absence d'effet directeur de mesures restrictives au niveau des CC et des MS (c'est-à-dire à l'arrivée du trajet lié à des achats) résulte du fait que la décision relative au moyen de transport se prend toujours et exclusivement au point de départ (en règle générale au domicile). Ce sont donc les conditions locales (distance au prochain arrêt de TP, heure du prochain départ, conditions atmosphériques [pluie, vent, verglas]) ainsi que la situation du moment, l'humeur et l'objectif (temps à disposition, présence d'enfants avec soi, maladie, âge et forme physique, quantité d'achats, combinaison d'autres courses/objectifs, etc.) au point de départ qui sont déterminantes. Si un seul de ces nombreux facteurs est suffisamment marqué, le choix du moyen de transport se fait automatiquement en faveur de la voiture, qui se trouve en générale à proximité immédiate, facilement accessible et le plus souvent même à pied sec. Les personnes renoncent le moins facilement à la voiture là où celle-ci représente, objectivement, le moyen de transport le plus approprié : pour le transport de marchandises.

Propositions :

- Les critères d'exclusion doivent être revus dans le sens d'une importante simplification.
- Le développement territorial doit être orienté de manière prévisionnelle sur la base d'axes de développement prioritaires et dans le sens d'une planification positive. Dans ce cadre, on se limitera à l'attribution concrète des sites pour différents types d'affectations et on renoncera volontairement à des restrictions supplémentaires.

4.4 Installations existantes

Les effets sont encore plus marqués sur les installations existantes que sur les nouveaux projets. Le plan directeur prévoit de n'autoriser que des augmentations de surface de 5%, si les sites existants ne respectent pas les critères.

De nombreux sites présentent aujourd'hui des réserves d'exploitation, mais ne remplissent pas les critères prévus dans la révision du plan directeur et ne peuvent par conséquent plus être étendus. La réalisation de ces réserves pour des transformations ou des extensions et, avec elles, une densification judicieuse des magasins déjà bien établis auprès des clients seraient rendues impossibles.

Cela diminuerait la valeur de ces terrains. Et, ce qui est encore plus grave, la réalisation de ces réserves à un autre endroit serait désavantageuse du point de vue du développement durable. La densification d'installations existantes permet de mobiliser des synergies (flux de clients) et de limiter la consommation de terrain. En cas de réalisation à un autre endroit, ces synergies potentielles sont perdues et les ouvrages, de même que les capitaux en jeu, subissent une perte de valeur.

L'exemple de la « zone commerciale de Chamard », à Yverdon-les-Bains

Le site commercial de Montagny-près-Yverdon bénéficie d'une excellente desserte et comprend plusieurs magasins de biens quotidiens ou apériodiques, par exemple la Migros, Coop, Coop Brico-Loisir, ALDI, FLY, Athléticum, Jumbo, Denner, etc. Ce site répond aux besoins d'achats de toute la région de manière efficace à un seul endroit.

En raison de la demande croissante et de la bonne adéquation de ce site, plusieurs entreprises du commerce de détail évaluent une extension de leurs activités. Sur la base des réserves de terrains constructibles, cela serait possible.

Sur la base des critères de la révision en discussion du plan directeur, une extension de la zone commerciale de Chamard ne serait plus possible[5]. Le nombre exigé d'habitants et/ou de places de travail n'est pas atteint sur ce site. Dans la région, seul le centre d'Yverdon-les-Bains serait susceptible d'accueillir un tel projet. Mais les surfaces nécessaires à un tel projet font défaut. Même si un terrain adéquat était disponible, le trafic supplémentaire dans le centre d'Yverdon ne pourrait probablement guère être absorbé. L'idée que les clients – qui viennent de toute la région – viendraient en majorité en transports publics est également irréaliste. En fin de compte, l'application des critères prévus dans la révision du plan directeur ne produirait que des perdants : la région, les clients et les exploitants.

[5] Seuls resteraient encore autorisés des commerces spécialisés, qui devraient démontrer qu'ils approvisionnent au moins 50'000 habitants et places de travail dans un rayon de 5 km. Le critère pour les supermarchés et les centres commerciaux (3'000 habitants et places de travail dans un rayon de 500 m.) ne serait pas atteint.

Parenthèse: garantie du droit individuel

Au cours de ces 30 dernières années, les investisseurs immobiliers et les exploitants d'ICFF (centres commerciaux et magasins spécialisés) ont investi des montants à dix chiffres dans leurs installations de vente, dont une partie importante dans le canton de Vaud. Ces bâtiments ont tous été autorisés et construits selon la législation en vigueur. Les calculs d'investissement et de rentabilité sont basés sur l'hypothèse légitime selon laquelle les bases légales (règles du jeu) resteront inchangées pendant la durée de vie de ces bâtiments. Tout comme l'auteur de la demande d'autorisation de construire ou le maître de l'ouvrage doit respecter les dispositions de l'autorisation de construire délivrée, les autorités doivent également respecter les chiffres et les critères d'appréciation liés à cette autorisation.

Cela correspond aux principes élémentaires du droit de l'art. 5, al. 3 Cst. (Les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi), de l'art. 9 Cst. (Toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi) et de l'art. 8 Cst. (Egalité de droit).

Proposition :

- La rénovation d'installations existantes doit être possible jusqu'à une augmentation de 50% de la surface, indépendamment des critères du plan directeur.

5 Bases juridiques et prise en compte du commerce de détail

Le 28 mars 2012, le Conseil d'Etat a mis en vigueur une directive relative à la Stratégie cantonale concernant les installations commerciales à forte fréquentation. La troisième modification du plan directeur, dont il est question ici, est identique à la directive cantonale.

A ce propos, plusieurs questions se posent quant à la procédure. Premièrement, la base juridique y relative (art. 47b LATC rév.) n'est pas encore en vigueur. Deuxièmement, une directive du Conseil-exécutif n'est pas nécessaire, si les dispositions sont fixées dans le plan directeur cantonal. Troisièmement, les dispositions ont été élaborées sans prise en compte préalable des acteurs directement touchés.

En outre, afin d'assurer la sécurité du droit, la réglementation existante doit continuer à être appliquée jusqu'à l'adoption du Plan directeur définitif. Une application préventive de ce dernier par les communes n'est pas autorisée. Les autorités responsables doivent être informées en ce sens par le canton.

Propositions :

- La directive du Conseil d'Etat «Stratégie cantonale concernant les Installations commerciales à forte fréquentation» du 28 mars 2012 doit être retirée.
- Le commerce de détail doit être associé à la révision du projet.
- Le canton ne doit pas autoriser et, cas échéant, il doit empêcher les communes d'appliquer préventivement les critères prévus dans le projet de plan directeur

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position et souhaitons que vous puissiez tenir compte de nos propositions.

Nous sommes également disposés à participer à des discussions constructives et à justifier nos arguments par des éléments factuels.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère d'Etat, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

espace.mobilité

Markus Neukom, président

Thomas Schaumberg, secrétaire général

Annexes :

1. Etude « Le choix du moyen de transport approprié - Analyse de l'opportunité et du potentiel de transfert de divers moyens de transport », HORNUNG Wirtschafts- und Sozialstudien, janvier 2009
2. Etude « Nouveaux résultats sur l'effet des taxes de stationnement au niveau des centres commerciaux », espace.mobilité, octobre 2007
3. Résumé/analyse «Taxes de stationnement obligatoires dans les centres commerciaux : inutiles pour l'environnement, néfastes pour le commerce de détail», espace.mobilité, octobre 2007