

Service de l'aménagement du territoire  
A l'att. de M. Dominique Bourquin  
Rue de Tivoli 5  
2002 Neuchâtel

Berne, le 30 août 2017

## **Consultation officielle du projet de Plan directeur cantonal**

Monsieur le Conseiller d'État,  
Monsieur le Chef de Service,  
Mesdames, Messieurs,

Nous avons pris connaissance du projet de Plan directeur cantonal mis en consultation jusqu'au 30 août 2017 et vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur la révision prévue du plan directeur de la République et canton de Neuchâtel.

### **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. Il est constitué sous forme d'association. Les domaines thématiques traités par espace.mobilité sont l'aménagement du territoire, l'environnement, la mobilité, la planification et la construction.

espace.mobilité a pour objectif général de favoriser 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. 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. 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 la

#### **Geschäftsstelle / direction**

Kapellenstrasse 14  
Postfach 5236  
CH-3001 Bern/Berne

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

#### **Mitglieder / membres**



circulaire concernant le projet « Efficacité et efficacité des mesures de gestion du trafic pour les installations générant un trafic important (IGT) ».

Les entreprises membres de l'association espace.mobilité sont présentes dans le canton de Neuchâtel avec environ 50 points de vente et constituent des intervenants importants du tissu économique neuchâtelois. La révision du plan directeur touche directement et fortement leurs activités économiques. La présente prise de position mérite par conséquent une attention correspondante.

Notre prise de position se limite à la fiche E 13, « Optimiser la localisation des centres d'achat et autres grands générateurs de trafic », le commerce de détail étant directement touché par les restrictions prévues dans la fiche E 13.

## 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 Neuchâtel.
- 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 coûteuse, sans avantages manifestes pour la collectivité.

Ces constatations nous amènent à formuler les **propositions** suivantes :

1. Le seuil pour un centre d'achat devrait être relevé de 1000 m<sup>2</sup> à 3000 m<sup>2</sup> de surface de vente dans les communes de l'agglomération.
2. Le seuil pour un centre d'achat devrait être relevé de 600 m<sup>2</sup> à 3000 m<sup>2</sup> de surface de vente dans les communes des autres régions.
3. 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, comme des critères de desserte minimale pour les centres d'achat.
4. La mutualisation des places de stationnement entre les centres commerciaux et les IFF ne doit en aucun cas être imposée par le PDC. Il convient de permettre des solutions facultatives en ce qui concerne la mutualisation des places de stationnement.
5. Nous estimons que l'obligation de réaliser 80 % des places de stationnement en sous-sol ou intégrées aux bâtiments est beaucoup trop restrictive. Nous proposons de s'inspirer du

modèle retenu par le canton d'Argovie, selon les articles § 56 BauG et § 45 BauV. Nous proposons que le nombre de places de parc extérieures puisse être plafonné entre 80 et 300.

6. Les intervenants du commerce de détail doivent être associés à la révision du projet.

### **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 Principes de développement des sites dans les réseaux de succursales**

Il existe un lien réciproque entre la manière dont sont réparties les agglomérations et les transports en Suisse et notamment dans le canton de Neuchâtel, caractérisée par une 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, la conception et l'organisation des succursales. Les exigences des consommateurs sont élevées en matière de choix, de qualité, d'assortiment et de fraîcheur des produits ; elles 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 du trafic d'approvisionnement et du trafic de clients**

Du point de vue de l'approvisionnement des points de vente, un petit nombre de grands commerces est préférable à un grand nombre de petits commerces. Dans ce cas, d'une part, les trajets des camions entre les centrales de distribution et les succursales sont, globalement, moins nombreux 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 commerces sont de petite taille. Il est évident qu'une exploitation rentable exige des commerces d'une certaine taille et un potentiel de clients correspondant. Il n'est pas possible d'installer un grand supermarché dans chaque village ou 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 « réseau dense de petits commerces de quartier », ni la stratégie d'un « petit nombre de grands centres commerciaux » ne sont adéquates.

Il faut au contraire apporter des réponses spécifiques – sous forme de commerces 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 commerce. Le réseau actuel de points de vente

en Suisse, qui se distingue par une densité et une diversité élevées, avec ses milliers de commerces de petite dimension et de taille moyenne et ses quelque 150 centres commerciaux de moyenne à grande taille, ainsi que ses 200 à 300 commerces 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 tels 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 (IFF).

Enfin, 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. 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**

La présente prise de position ne concerne que la fiche E 13, 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 IFF 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 IFF 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). Cela offre une sécurité de planification à tous les acteurs. A notre sens, le canton de Neuchâtel 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 Limitations des surfaces

Fixer le seuil pour des centres d'achat à 1000 m<sup>2</sup> (agglomération) et 600 m<sup>2</sup> (région) 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<sup>2</sup>. 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 IFF.

Nous proposons de fixer le seuil pour un centre d'achat à 3000 m<sup>2</sup> 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<sup>2</sup>). De cette manière, on éviterait d'alourdir inutilement les procédures pour les petits commerces et les commerces de taille moyenne.

### Proposition :

- Le seuil pour un centre d'achat doit être relevé de 1000 m<sup>2</sup> à 3000 m<sup>2</sup> de surface de vente dans les communes de l'agglomération.
- Le seuil pour un centre d'achat doit être relevé de 600 m<sup>2</sup> à 3000 m<sup>2</sup> de surface de vente dans les communes des autres régions.

## 4.3 Desserte minimale

Les enseignes membres de l'association espace.mobilité ne s'opposent pas à une amélioration de l'accessibilité des centres d'achat par les transports publics. Cependant, les dessertes minimales proposées sont trop restrictives. Ce sont les consommateurs qui décident avec quel moyen de transport ils veulent faire leurs courses.

L'étude «Le choix du moyen de transport approprié – Analyse de l'opportunité et du potentiel de transfert de divers moyens de transport »<sup>1</sup> de 2009 arrive aux conclusions suivantes :

- Les différents moyens de transport (TIM, TP, MD) ne conviennent pas aussi bien pour tous les motifs de déplacement.
- En conséquence, les consommateurs optent clairement, sans qu'il ne soit possible d'orienter leur comportement, pour l'un ou l'autre moyen de transport, pour leurs achats quotidiens.
- 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 urbain à un autre, pour les trajets importants.

---

<sup>1</sup> 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.

- La mobilité douce (MD) convient surtout pour de courts trajets vers le lieu de travail ou liés à des achats de petites quantités à proximité du domicile.
- 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 commerces spécialisés.
- Au vu des éléments qui précèdent, les mesures imposant des dessertes minimales notamment par les TP, dans le but de limiter le TIM, 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 commerces spécialisés (MS) ressortent de l'étude «Nouveaux résultats sur l'effet des taxes de stationnement au niveau des centres commerciaux»<sup>2</sup>. Dans le cadre de cette étude, plus de 1000 clients des CC de Brügg et de Boujean ont été consultés quant aux raisons, autrement dit aux causes premières, les ayant conduits à préférer clairement la voiture pour faire leurs achats.

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%)
- client déjà en déplacement en voiture pour d'autres raisons (14%)
- présence d'enfants (13%)

Sur cette base, on comprend aisément pour quelle raison les habitudes des clients motorisés de CC et de MS ne peuvent guère 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 exposées ci-dessus en faveur de l'utilisation de la voiture comme moyen de déplacement le plus approprié pour faire ses achats restent inchangées.

---

<sup>2</sup> Etude JEKO AG «Nouveaux résultats sur l'effet des taxes de stationnement au niveau des centres commerciaux», octobre 2007.

Une autre explication logique de l'absence d'effet 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 au point de départ qui sont déterminantes (distance à parcourir à pied jusqu'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, maladie, âge et forme physique, quantité d'achats, combinaison d'autres courses/objectifs, etc.). Lorsqu'un seul de ces différents facteurs est suffisamment marqué, le choix du moyen de transport s'effectue automatiquement en faveur de la voiture, qui se trouve en général 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.

**Proposition :**

- 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, comme des critères de desserte minimale pour les centres d'achat.

#### **4.4 Mutualisation des places des stationnement entre les centres commerciaux et les IFF**

Le projet de révision du PDC ne contient aucune définition précise de la notion de mutualisation des places de stationnement entre les centres commerciaux et les IFF. La formulation figurant dans le projet (« La mutualisation des places de stationnement entre centres commerciaux et installations à forte fréquentation (IFF) ou grandes génératrices de trafic (GGT) sis dans un même périmètre sera favorisée. ») semble laisser un grand marge de manœuvre aux autorités.

Nous ne sommes pas opposés, de façon générale, au principe de la mutualisation des places de stationnement. Dans le canton de Neuchâtel, il existe des exemples d'une coopération positive entre un IFF et les collectivités ; ainsi à Neuchâtel, le centre Coop Maladière offre un parking public important pour la ville.

A nos yeux, il convient toutefois de ne pas imposer cette solution, de façon rigide, dans le PDC, mais plutôt de laisser le choix à chaque propriétaire des IFF de décider si cette option est réalisable ou non, sur la base d'un projet concret, établi après concertation au sujet des possibilités éventuelles d'établir une mutualisation avec d'autres intervenants publics ou privés.

**Proposition :**

- La mutualisation des places des stationnement entre les centres commerciaux et les IFF ne doit en aucun cas être imposée par le PDC.
- Il convient de permettre des solutions facultatives en ce qui concerne la mutualisation des

places de stationnement.

#### **4.5 Obligation de réaliser 80% des places de stationnement en sous-sol ou intégrées aux bâtiments**

L'obligation de réaliser 80% des places de stationnement en sous-sol ou intégrées aux bâtiments est beaucoup trop restrictive et manque de flexibilité en ce qui concerne la taille des centres commerciaux.

La construction de petits commerces pour l'approvisionnement local serait clairement compromise pour des raisons de coût et de rentabilité, si cette exigence de réaliser 80% des places de stationnement en sous-sol ou intégrées aux bâtiments leur était imposée.

Le commerce de détail se trouve confronté à des contraintes importantes qui nuisent à sa compétitivité avec l'étranger. Le tourisme d'achat est un phénomène de plus en plus répandu; il constitue un enjeu majeur pour les acteurs suisses du commerce de détail. En effet, la crise de l'euro et la force du franc suisse qui en découle plus ou moins directement ont entraîné ces dernières années une augmentation significative des achats opérés de l'autre côté de la frontière par les consommateurs domiciliés en Suisse. Actuellement, les éléments réduisant le développement du commerce de détail en Suisse sont nombreux : horaires d'ouverture des magasins plus restrictifs qu'à l'étranger, contraintes déjà lourdes pesant sur la construction de places de stationnement, obstacles aux importations parallèles, etc. Une politique encore plus exigeante en matière, par exemple, de construction des places de stationnement serait très compliquée à gérer dans ce contexte et pourrait avoir des conséquences négatives.

##### **Proposition :**

- Nous proposons au canton de s'inspirer du modèle plus souple retenu par le canton d'Argovie, selon les articles § 56 BauG et § 45 BauV.
- Nous proposons la solution suivante :
  - Les aires de stationnement peuvent être créées au niveau du sol sur une superficie de 2'000 mètres carrés. Cela correspond à 80 places de stationnement au niveau du sol (25m<sup>2</sup>/pl. de stationnement), en surface extérieure.
  - La superficie d'un parking s'élève à une emprise au sol maximale de 7'500 mètres carrés, ce qui correspond à 300 places de stationnement au niveau du sol, les autres places de stationnement étant à l'étage ou en sous-sol.



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

Nous serions heureux de pouvoir vous rencontrer au sujet des points abordés dans la présente prise de position et de vous présenter nos arguments de façon plus détaillée, sur la base d'éléments factuels et de situation concrètes auxquels nos membres ont été confrontés.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, Monsieur le Chef de service, 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.
4. Funktionsweise der Berechnung gem. §45 BauV dans le canton d'Argovie (en allemand).