



Commerce et aménagement du territoire dans le  
canton de Fribourg : éléments pour une évolution de la  
politique cantonale

---

Rapport final

Juin 2008



Communauté d'études pour l'aménagement du territoire

EPFL ENAC INTER CEAT • BP • Station 16 • 1015 Lausanne • tél. 021 693 41 65 • fax 021 693 41 54 • <http://ceat.epfl.ch>

06.05.2008  
33.093.07 – LB-gn

# Commerce et aménagement du territoire dans le canton de Fribourg : éléments pour une évolution de la politique cantonale

---

## Rapport final

Louis-M. Boulianne, économiste

Guillaume Dekkil, urbaniste

Simon Richoz, géographe

Juin 2008

<b>INTRODUCTION</b>	<b>2</b>
<b>1. ANALYSE DES OUTILS DE PLANIFICATION UTILISÉS DANS LE CANTON DE FRIBOURG</b>	<b>4</b>
1.1. Rappel des principales dispositions législatives cantonales	4
1.2. Le plan directeur cantonal et les outils de planification qui en découlent	5
1.3. Panorama des sources de connaissance de la dynamique commerciale	9
1.4. Principaux enseignements issus du traitement des données quantitatives collectées	11
1.5. Synthèse des préoccupations et pistes de travail évoquées lors des entretiens	23
<b>2. LA SITUATION OBSERVÉE DANS D'AUTRES CANTONS</b>	<b>26</b>
2.1. Approches reposant sur une optimisation des outils de planification	26
2.2. Approches reposant sur un système de limitation du trafic	35
2.3. Etude de la transférabilité des mesures phares identifiées dans d'autres cantons	38
<b>3. RECOMMANDATIONS</b>	<b>42</b>
3.1. Rappel et synthèse des enjeux liés à la gestion des centres commerciaux pour le Canton de Fribourg	42
3.2. Recommandations prioritaires	42
3.3. Développer un système de suivi de la dynamique commerciale	43
3.4. Faire évoluer les instruments de planification territoriale	44
3.5. Distinguer le développement commercial du développement industriel	46
3.6. Poursuivre et intensifier la réduction des nuisances liées aux mobilités	47
3.7. Accompagner les projets stratégiques	47
<b>ANNEXES</b>	<b>49</b>
Rappel du Postulat René Kolly/Christian Ducotterd (P2016.07) sur la politique cantonale en matière d'implantation de grandes surfaces et de centres commerciaux	49
Listes des personnes interviewées	52
Extraits des fiches de plan directeur Cantonnaux analysées	53

## INTRODUCTION

### Contexte

Le Postulat René Kolly / Christian Ducotterd sur la politique cantonale en matière d'implantation de grandes surfaces et de centres commerciaux portant référence P2016.07 a été accepté par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil de Fribourg. Il reconnaît ainsi la nécessité de mener une étude permettant de : « dresser un bilan de la situation actuelle et d'apprécier de façon complète tous les enjeux de la problématique »<sup>1</sup> de l'implantation des centres commerciaux dans le canton de Fribourg.

Au-delà des préoccupations rencontrées par l'administration fribourgeoise, le sujet de l'implantation des centres commerciaux se révèle être d'une grande actualité en Suisse. En témoigne notamment des articles de presse relevés récemment dans *La Liberté* ou *Le Temps*<sup>2</sup>. Ils traitent régulièrement des enjeux de la localisation des centres commerciaux, des pressions des distributeurs et des milieux économiques sur les pouvoirs publics, des moyens de régulation de la dynamique commerciale. Les débats sont parfois également plus précis et traitent plus particulièrement de la taille des surfaces de vente, du nombre de places de parcs à planifier et des études d'impacts nécessaires pour l'élaboration des projets.

Par ailleurs, la Communauté d'Etudes pour l'Aménagement du Territoire (C.E.A.T.) développe, depuis quelques années des recherches et des expertises dans les différents domaines des politiques à incidences spatiales. Plus précisément, elle a conduit plusieurs travaux visant à comprendre les modes de régulation du développement économique et notamment les capacités d'intervention des politiques publiques. A ce sujet, elle a notamment travaillé sur la question de la mise en place d'une politique foncière active dans le canton de Fribourg. En parallèle à l'étude proposée, elle accompagne les réflexions de la Conférence des Offices Romands d'Aménagement du Territoire afin d'identifier les pistes d'actions pour prendre en compte le développement des grandes surfaces et des centres commerciaux. Cette démarche a donné lieu à la production d'un rapport dont certains éléments ont évidemment été réutilisés. En s'appuyant sur ces antécédents, le canton de Fribourg a proposé à la C.E.A.T. de mener une étude sur les dynamiques d'implantation des centres commerciaux et les outils de régulation publique de ces dynamiques.

### Problématique

Dans cette étude, nous entendons par centres commerciaux, tout établissement dont l'activité principale est le commerce et la vente.

Le développement commercial engendre des effets spatiaux non-désirés et non-conformes aux grands objectifs en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit principalement des 5 catégories d'effets :

---

<sup>1</sup> Le texte complet d postulat est présenté en annexe

<sup>2</sup> Le Temps, *Non, les centres commerciaux ne tuent pas le centre de Genève*, 27 juin 2006  
Le Temps, *L'aménagement du territoire, enjeu majeur à Fribourg*, 15 janvier 2008  
Le Temps, *La bataille du droit de recours tourne en guerre des centres commerciaux*, 26 mars 2008  
La Liberté, *Ça y est, Aldi ouvre son premier magasin*, 12 mars 2008

- la consommation excessive de ressources: sol (en raison des faibles densités) et énergie (en raison de la mobilité induite) ;
- la qualité urbanistique moindre et une relative banalisation des paysages ;
- les nuisances pour les riverains : pollution de l'air et bruit, surcharge des réseaux de transport (liées à la mobilité induite) ;
- les effets sur la vie locale : l'économie des commerces de proximité, la vie des localités, l'accessibilité pour les personnes âgées ;
- la perte d'attractivité des centres-villes : ceux-ci voient partir les activités commerciales qui faisaient traditionnellement leur force.

En recherchant des implantations sur des sites stratégiques, les centres commerciaux alimentent la concurrence territoriale, ce qui nécessite de fixer des priorités de développement et d'aménagement du territoire. Ces choix doivent pouvoir s'appuyer sur une bonne connaissance des besoins et des moyens d'intervention.

L'aménagement du territoire a pour responsabilité spécifique de gérer les sites stratégiques de manière à promouvoir un développement territorial durable, tout en respectant les conditions cadres, et en particulier la liberté du commerce. Cette approche conduit à envisager les moyens propres dont disposent les pouvoirs publics, d'une part pour assurer une localisation optimale des centres commerciaux du point de vue de l'économie du sol, et d'autre part pour réduire, voire éviter, les effets non souhaités de ces localisations.

Pour étudier cette problématique l'étude doit permettre :

- d'analyser les moyens de la connaissance de la dynamique d'implantation et de la qualité des centres commerciaux (insertion et localisation stratégique) ;
- d'identifier les outils et moyens d'intervention en matière de régulation et de planification territoriale ;
- de comparer la situation fribourgeoise avec des situations observées dans d'autres cantons ;
- d'apporter des recommandations sur l'utilisation et l'adaptation des instruments d'aménagement fribourgeois.

Ces éléments doivent permettre à l'administration cantonale de développer une réponse au postulat René Kolly / Christian Ducotterd sur la politique cantonale en matière d'implantation de grandes surfaces et de centres commerciaux.

## **Méthode**

Pour réaliser la présente étude, la C.E.A.T. s'est appuyée sur les perceptions des principaux acteurs impliqués dans la régulation de la dynamique commerciale au sein de l'administration cantonale. Forte de ces éléments, elle a mené des approfondissements, notamment en explorant des approches conduites dans d'autres cantons.

Le présent rapport est donc organisé en trois parties portant sur :

1. Les outils et instruments d'aménagements.
2. La comparaison avec des situations observées dans d'autres cantons.
3. L'élaboration de recommandations à destination de l'administration cantonale.

# 1. ANALYSE DES OUTILS DE PLANIFICATION UTILISÉS DANS LE CANTON DE FRIBOURG

## 1.1. RAPPEL DES PRINCIPALES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES CANTONALES

La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) fixe le cadre de fonctionnement de l'aménagement du territoire dans le canton. Elle organise notamment la hiérarchie des différents plans d'aménagement. Elle précise le caractère facultatif de l'aménagement régional.

La loi prévoit diverses dispositions qui concernent la planification des centres d'achats. La construction de centres commerciaux et de distribution est en effet soumise à un plan spécial (art.69 LATeC). Dans les faits, la jurisprudence<sup>3</sup> rend obligatoires les plans spéciaux pour les centres d'achats de plus de 1000 m<sup>2</sup>.

L'implantation de centres commerciaux doit faire l'objet de mesures spécifiques concernant l'aménagement et la desserte de la zone (art. 70 LATeC). Il est notamment prévu :

- que le requérant s'assure que le réseau routier avoisinant dispose d'une réserve de capacité suffisante, compte tenu de l'accroissement du trafic généré ;
- que le fonctionnement des circulations soit garanti sur le plan technique,
- enfin, le requérant doit prendre en charge la totalité des frais d'infrastructure, d'aménagement ou d'adaptation du réseau routier public qui sont nécessités par le raccordement du centre, ainsi que les frais d'entretien et de renouvellement. Cette prise en charge doit faire l'objet d'une convention.

L'article 87 de la LATeC précise le contenu de l'équipement de base et de détail. Cela concerne notamment le réseau routier et les liaisons piétonnes, les raccordements au réseau d'approvisionnement énergétique et en eau, les installations nécessaires au traitement des eaux et des déchets, le raccordement aux transports publics, et les voies cyclables et les chemins de randonnée pédestre.

Cette disposition nécessite la mise en place de conventions de participation à l'équipement des terrains.

Il faut noter que l'avant-projet de révision de la LATeC en cours comporte des évolutions qualitatives sur le contenu du plan d'aménagement de détail. Il prévoit qu'il puisse comporter des dérogations aux prescriptions applicables à la zone concernée sur la répartition de la densité, l'implantation des bâtiments et le nombre de places de parcs.

---

<sup>3</sup> Arrêt du TF 116 1A 426

## 1.2. LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL ET LES OUTILS DE PLANIFICATION QUI EN DECOULENT

### Le plan directeur cantonal (PDCant)

#### Constat

Le plan directeur cantonal (PDCant) comporte une fiche traitant spécifiquement des « zones d'activités et les grands générateurs de trafic ». Elle prévoit :

- 7 pôles de développement sont identifiés dans le canton.
- Les zones d'activités d'importance cantonale qui doivent être situées dans les pôles de développement économique, sur un axe de transport d'importance cantonale (rail ou route). La surface libre de ces zones doit être supérieure à au moins 1 ha. Elles doivent être suffisamment construites, de sorte que le total des surfaces non construites ne peut dépasser les deux tiers des surfaces effectivement construites.
- Les zones d'activités d'importance régionale. Elles sont situées hors des pôles de développement et doivent permettre l'extension et/ou la délocalisation des entreprises existantes ainsi que, le cas échéant, la création d'entreprises à caractère régional ou local. Elles sont notamment destinées aux exploitations artisanales orientées sur les besoins d'une clientèle locale ainsi qu'aux petites exploitations du secteur tertiaire. L'équipement d'une zone d'activités d'importance régionale ou locale ne doit pas nécessiter l'aménagement de nouvelles voies d'accès importantes.
- Les zones d'activités d'importance locale. Le dimensionnement de ces zones doit se faire en cohérence avec les autres zones de ce type déjà présentes sur la commune. Les surfaces construites ne peuvent dépasser le tiers des surfaces effectivement construites.

Le 20 novembre 2007, le Conseil d'Etat de Fribourg a apporté des modifications au plan directeur cantonal. Parmi les différents objets en évolution, celui des « zones d'activités et des grands générateurs de trafic » a été traité. L'adoption, le 8 octobre 2007 par le Conseil d'Etat du plan de mesures pour la protection de l'air a en effet nécessité de faire évoluer le thème précité. Ces évolutions ont permis de préciser les modalités de développement des zones d'activités et des grands générateurs de trafic<sup>4</sup>. Cela concerne précisément : « les projets commerciaux, touristiques et de loisirs dont le trafic généré est supérieur à 2'000 trajets motorisés/jour. Ils doivent être situés dans des zones d'activités cantonales ou dans des zones touristiques ou de loisirs. Ils doivent également être situés à proximité d'un arrêt de transport en commun, à défaut le requérant doit organiser et financer une desserte en transport en commun. Enfin, ils doivent être conforme au plan de mesures pour la protection de l'air. »

Le PDCant prévoit également des mesures qui concernent les liens entre l'urbanisation et les transports. Ses principes visent notamment à orienter l'urbanisation afin d'utiliser de manière optimale les infrastructures de transports existantes et les services de transports publics. Le sol doit être utilisé de manière intensive dans les secteurs bénéficiant de très bonnes conditions de desserte en transport public. L'évaluation de l'utilisation du sol proposée doit être en adéquation avec une utilisation optimale des infrastructures pour le transport individuel motorisé et public.

---

<sup>4</sup> Cf. annexe et <http://www.sit.fr.ch/pdf/text/container.asp?Language=F>

## Enseignements

Le plan directeur cantonal traite donc de manière indifférenciée l'ensemble des grands générateurs de trafic. Aucune distinction n'est faite entre les zones d'activités et les zones dédiées au développement commercial. Seule l'approche portant sur les grands générateurs de trafic apporte une distinction entre les activités commerciales et les autres activités économiques. Il propose un renvoi au plan de mesures pour la protection de l'air.

## Le plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale

En 1998, le canton de Fribourg a décidé, en élaborant un plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale, de recenser les zones d'activités d'importance cantonale. Ce document a valeur d'étude de base au sens de la LAT. Cette démarche a permis de définir 7 pôles de développement. Le plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale comprend surtout un inventaire des terrains situés dans les pôles de développement. L'inventaire vise à mettre à disposition de la Promotion économique un catalogue de terrains à présenter à de futurs investisseurs. Cet inventaire ne recense pas les zones commerciales. Il permet également d'attirer l'attention des régions et des communes sur les terrains où des actions devraient être entreprises pour augmenter la disponibilité des zones d'activités d'importance cantonale.

## Le plan cantonal des transports

### Constat

Le plan cantonal des transports a été établi en mars 2006. Il a pour but la coordination de la politique des transports dans le canton et la concrétisation de ses objectifs. Il s'agit d'un plan sectoriel au sens de la LATeC. Il est en lien étroit avec les principes exposés dans le chapitre transport du Plan Directeur Cantonal et peut être décliné localement dans le cadre de plans régionaux des transports et des plans directeurs des circulations élaborés au niveau communal. Il apporte des éléments sur la manière de coordonner transport et urbanisation.

Ce document aborde notamment les différents types de dessertes à promouvoir en fonction de l'usage du sol (décision 2.6.3). Ces éléments reflètent la mise en œuvre de l'article 87 de la LATeC. Un critère de desserte est élaboré en fonction de l'offre de transport disponible (caractéristique et niveau de l'offre, intensité de la desserte, distance par rapport à l'arrêt). Pour les transports en commun, cet indicateur prend en compte le niveau de la desserte la plus proche. Pour les transports individuels, c'est le niveau de congestion et de fréquentation de l'axe desservant une zone qui est pris en compte.

Dans ce cadre, les centres d'achats peuvent être envisagés selon plusieurs types :

- Zones et projets destinés à des entreprises qui attirent une forte clientèle, qui vendent des produits de consommation courants (approvisionnement de base) et dont la surface de vente pour un projet individuel dépasse 2'500 m<sup>2</sup> ou 5'000 m<sup>2</sup> pour un projet multifonctionnel.
- Zones et projets destinés à des entreprises qui attirent une forte clientèle, qui ne vendent pas de produits de consommation courants (magasins spécialisés, centres spécialisés, centres de loisirs) et qui génèrent plus de 1'000 trajets par jour (poids lourds comptés deux fois).



La desserte de ces zones est qualifiée selon une matrice qui prend en compte la distance à un arrêt de transport en commun et sa desserte ainsi que le niveau de service et la charge compatible avec l'environnement de l'axe routier le plus proche.

Lors de la révision des plans d'aménagement locaux, les communes doivent tenir compte de ces décisions pour la mise en zone. Les critères de desserte sont également à utiliser pour vérifier la destination des zones légalisées en cas de révision et sur l'entrée en matière en cas de projet de centre commercial.

### **Enseignements**

Les mesures contenues dans le Plan Cantonal des Transports permettent donc d'évaluer des projets de développement et en particulier au regard de la desserte. Mais le PCTr ne peut pas constituer un élément de développement stratégique ou de gestion de l'offre à l'échelle supra-communale en amont des projets de développement commercial.

## **Le plan de mesures de protection de l'air**

### **Constat**

Le plan de mesures de protection de l'air a été adopté le 8 octobre 2007. Il comporte deux parties (études de base et plan de mesures). 19 mesures ont été prises, dont 9 concernent plus précisément l'aménagement du territoire (M5 à M13). Les mesures visent l'ensemble des niveaux de planification (canton, région, commune). Les principales mesures qui concernent les centres commerciaux sont les suivantes:

- **M11** : lors de la planification d'une zone nécessitant une desserte en transports publics (cf. décision 2.6.3 du plan cantonal des transports qui définit les critères d'accessibilité et de desserte des différentes zones), les communes doivent déterminer le nombre de trajets individuels motorisés maximal par jour que cette zone peut générer. Ce seuil doit permettre de respecter les limites d'émissions (air et bruit) fixées par la législation ainsi que les capacités de desserte par la route et les transports en commun. Indirectement, cette mesure permet aux communes de distinguer les zones commerciales et les zones à destination artisanales ou industrielles. Les commerces génèrent en effet plus de trafic que les zones à vocation artisanales ou industrielles. Pour faciliter les tâches des communes et l'application de cette mesure, le Guide pour l'aménagement local est en cours de complément. Il doit permettre de mieux sensibiliser les communes à la gestion des trafics et à la modération des déplacements.
- **M12** : pour les projets commerciaux, touristiques ou de loisirs générant plus de 2'000 trajets motorisés par jour la mesure M11 s'applique à l'ensemble du secteur, c'est-à-dire la zone desservie par les mêmes infrastructures de transport que le projet. Pour les très grands générateurs de trafic (TIM/J > 5'000), l'analyse de la justification de la localisation doit porter sur l'ensemble du canton.

### **Enseignements**

Les mesures prises dans le cadre de ce plan apportent des éléments significatifs sur la réduction des émissions nuisibles en matière de qualité de l'air et de l'environnement sonore. Ce plan constitue un outil intéressant pour traiter, de manière indirecte, la régulation du développement commercial. Les mesures M11 et M12 permettent en effet d'intervenir sur la desserte et les trafics induits de la zone. Ces mesures interviennent principalement lors de la mise en zone et de l'autorisation de construire.

Aucune démarche spécifique n'est proposée plus en amont. Par ailleurs, il faut noter que la mesure M11 reste gérée par les communes.

Ce plan de mesures est encore récent et les mesures prises devraient être évaluées pour connaître de manière plus précise leurs impacts.

### **1.3. PANORAMA DES SOURCES DE CONNAISSANCE DE LA DYNAMIQUE COMMERCIALE**

La connaissance des dynamiques commerciales est pour de nombreux services, un élément indispensable de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique efficace de régulation de la dynamique commerciale. Les points de vue des principaux acteurs concernés par cette thématique convergent : les outils manquent cruellement. La nécessaire construction d'indicateurs a également été largement évoquée, mais se heurte à l'accès à des données de qualité.

Pour comprendre ces difficultés, plusieurs pistes ont été explorées.

#### **Les données issues de l'Office Fédéral de la Statistique.**

L'Office Fédéral de la Statistique produit plusieurs recueils statistiques susceptibles de permettre de comprendre la dynamique commerciale. Ces données ont été parcourues et la faisabilité de leur exploitation a été testée.

#### **Les données issues du recensement fédéral des entreprises de 2005**

Ces données ont été appréhendées par le Service de la statistique (Direction de l'économie et de l'emploi, Canton de Fribourg). Elles apportent des éléments sur la structure économique du territoire. Le nombre d'établissements et d'emplois par secteur d'activité et par branche est connu. Ces données sont disponibles à l'échelle du canton, du district et des communes.

Les données issues du registre des entreprises n'apportent pas d'informations exploitables sur les surfaces de vente précises. En effet, le travail de collecte des surfaces effectué en 1995 avait pour principal objectif de répartir les commerces de détail généralistes à prédominance alimentaire dans les différentes catégories de surface de vente mise en place par l'OFS. Le recueil des données précises en matière de surface a donc été effectué uniquement en 1995.

A son niveau le plus détaillé, la classification NOGA distingue la surface de vente pour les commerces généralistes. 5 classes sont disponibles. Les bornes sont les suivantes :

- petits commerces : <100 m<sup>2</sup>,
- grands commerces : 100-399 m<sup>2</sup>,
- petits supermarchés : 400 à 999 m<sup>2</sup>,
- grands supermarchés : 1000 à 2499 m<sup>2</sup>,
- hypermarchés : >2500 m<sup>2</sup>.

L'exploitation de ces données est possible y compris à l'échelle communale. Les données sont disponibles en 1995, 1998, 2001, 2005. Elles permettent de connaître le nombre d'établissement et le nombre d'emplois occupés dans ces catégories de commerce (emplois totaux et équivalent temps plein). Le traitement de ces données a été réalisé dans le point 1.4 du présent rapport.

L'exploitation de ces données comporte toutefois des limites. Elles apportent des éléments liées à la surface de vente sur la surface des commerces uniquement en ce qui concerne les commerces généralistes (i.e les commerces de détail sans spécialisation et à prédominance alimentaire). La croissance importante des grandes surfaces spécialisées observables dans les dernières années ne peut donc pas apparaître dans ces traitements. Les données sur les surfaces restent assez globales

car elle se situent dans des fourchettes assez larges. Il faut également prendre avec prudence les données issues directement du nombre d'établissement. La référence aux emplois dans les établissements semble être plus fiable. En fonction des traitements effectués des accords de diffusion sont à requérir auprès de l'OFS.

### **Les données issues du registre du logement et des bâtiments**

L'hypothèse de développer des croisements entre le registre des bâtiments et celui des entreprises a été émise de concert avec le service de la statistique. Il en ressort que la mise en relation (l'appariement) entre les données issues du recensement des entreprises et les données du Registre des bâtiments et logements serait théoriquement faisable, quoique relativement consommateur de ressources et moyennant l'établissement d'un contrat de protection des données avec l'OFS. Le résultat serait cependant difficile à interpréter compte tenu du fait que cette démarche n'apporterait pas d'élément sur la part du bâtiment occupé par le commerce en question, étant entendu que, dans de nombreux cas, il y a plusieurs commerce dans un bâtiment et que ce dernier peut par ailleurs aussi être occupé par d'autres activités ou logements. A partir de là, il apparaît que cette piste ne livrerait pas une information d'une qualité supérieure à celle qui consiste à utiliser le nombre d'emplois.

### **Les données issues de l'institut IHA-GfK<sup>5</sup>**

Cette entreprise réalise tous les types d'études de marché en réponse aux différentes problématiques de marketing régional, national ou international. Dans ce cadre, elle publie un rapport intitulé «Detailhandel Schweiz» («commerce de détail en Suisse»). Malheureusement, cette publication ne contient que peu de données régionalisées. Y figure tout de même une carte nationale par commune de la «Kaufkraft» («pouvoir d'achat»). Figurerait également dans cette publication des informations sur les grands centres commerciaux (>7000 m<sup>2</sup>), dont en tout cas celui situé à Avry. L'accès à cette publication est payant.

### **Les données issues du Service des constructions et de l'aménagement cantonal (SeCA)**

Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) est en mesure d'établir un recueil des zones à bâtir actuellement légalisées permettant selon leur réglementation en vigueur la construction de centres commerciaux d'un minimum de 1'000 m<sup>2</sup> de surface de vente. Ces zones peuvent être construites ou non construites. Le SeCA dispose donc de bases de données géographiques présentant l'ensemble des zones permettant l'implantation de commerces dans le canton. Pour analyser plus finement cette première collecte, des recherches ont été réalisées par le SeCA pour identifier les surfaces commerciales effectivement construites dans un échantillon de communes représentatives. Les résultats de cette enquête montrent que la totalité des zones permettant l'implantation de centres d'achats sont effectivement occupées par ce type de construction. Le traitement de ces données a été réalisé dans le point 1.4 du présent rapport.

---

<sup>5</sup> [http://www.ihagfk.ch/gfk/Produkte/AD\\_HOC/IHA\\_GfK\\_Lausanne.asp](http://www.ihagfk.ch/gfk/Produkte/AD_HOC/IHA_GfK_Lausanne.asp)  
<http://www.ihagfk.ch/gfk/marktforschung.asp>

## 1.4. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ISSUS DU TRAITEMENT DES DONNÉES QUANTITATIVES COLLECTÉES

### Evolution de l'activité commerciale dans le canton de Fribourg

Les données issues du Registre Général des Entreprises publiées par l'OFS permettent d'analyser les dynamiques du secteur des activités commerciales en distinguant le commerce spécialisé et le commerce non spécialisé.

Le nombre d'établissements à vocation commerciale a connu une baisse régulière dans le canton de Fribourg. Cela illustre le mécanisme de concentration des commerces développé plus loin dans le rapport. En 10 ans, le nombre d'établissements de commerce de détail a diminué de 16.1%. Cette baisse est plus forte dans le commerce de détail non spécialisés (35.6%). La conjugaison de ces deux diminutions conduit à la baisse de la part des commerces non spécialisés dans l'ensemble de la structure du commerce de détail. En 1995, 16% des commerces étaient des commerces non spécialisés. Ils n'étaient plus que 12.2% en 2005.

Evolution du nombre d'établissements commerciaux de détail (y compris commerces non spécialisés) dans le canton de Fribourg entre 1995 et 2005.			
Année	Ensemble des commerces de détail <sup>6</sup>	Dont commerce de détail en magasins non spécialisés	Part des commerces de détail non spécialisés (en %)
1995	1'752	281	16.0 %
1998	1'690	276	16.3 %
2001	1'577	206	13.1 %
2005	1'470	180	12.2 %
Variation en %	-16.1 %	-35.9 %	

*Source : OFS - RGE*

Les tendances à la baisse observées dans l'analyse de l'évolution du nombre d'établissements commerciaux est moindre en ce qui concerne les évolutions des emplois générés par ce secteur de l'économie fribourgeoise. L'ensemble des emplois de ce secteur a d'abord connu une baisse entre 1995 et 2001 avant d'être marqué par une nette augmentation lui permettant au final de connaître une croissance de 2.5% en 10 ans. Le secteur des commerces de détail non-spécialisés n'a pas eu le même sursaut dans la dernière période d'observation et a baissé de 1.1%. Au final, la part des emplois du commerce de détail non spécialisé dans l'ensemble des commerces de détail est en baisse de 1.1%.

Evolution du nombre d'emplois dans le secteur du commerce de détail (y compris commerces non spécialisés) dans le canton de Fribourg entre 1995 et 2005.			
Année	Ensemble des commerces de détail <sup>7</sup>	Dont commerce de détail en magasin non spécialisé	Part du commerce de détail non spécialisé (en %)
1995	9'385	2'946	31.4
1998	9'013	3'033	33.7
2001	8'876	2'739	30.9
2005	9'615	2'915	30.3
Variation en %	2.5 %	-1.1 %	

*Source : OFS - RGE*

<sup>6</sup> Les domaines d'activités suivants sont exclus : secteurs automobiles, stations-service et réparation d'articles personnels et domestiques

## Rapporté à la population, les emplois générés par le commerce de détail fribourgeois ne sont pas surdimensionnés

L'analyse du nombre d'emplois dans le commerce de détail rapporté au nombre d'habitants révèle que le commerce fribourgeois n'est pas surdimensionné. En 2005 dans le canton de Fribourg, on comptait 29 emplois dans le commerce de détail pour 1'000 habitants, alors que la moyenne suisse était de 32. D'un point de vue dynamique, la diminution est moins forte dans le canton de Fribourg que dans le reste de la Suisse. La part des emplois dans le commerce de détail dans la population est particulièrement faible dans les districts de la Singine et de la Broye illustrant ainsi une concentration du commerce dans de grands centres commerciaux dans les principaux centres urbains (Sarine et Gruyère).

Evolution du nombre d'emplois dans le commerce de détail pour 1'000 habitants entre 1995 et 2005		
Année	Suisse	Canton de Fribourg
1995	39	33.8
2005	32.4	29.2

Source : Office Fédéral de la Statistique

## En termes de part totale des emplois, le commerce de détail fribourgeois est relativement plus important

L'analyse de la part des emplois du commerce de détail dans le total des emplois des secteurs secondaires et tertiaires générés par l'économie fribourgeoise montre qu'en 2005, le commerce de détail avait un poids économique relativement plus important dans le canton de Fribourg (8.9%) qu'en moyenne en Suisse (7.7%). L'approche dynamique montre qu'en Suisse comme à Fribourg cette part est en diminution par rapport à 1995. Le taux élevé de pendulaires attirés par Berne et Vaud parmi les actifs résidents dans le canton de Fribourg explique la part importante de ces emplois dans la structure socioprofessionnelle. En effet, comme le nombre d'emplois y est relativement plus faible par rapport à la population, les emplois dans le commerce, qui dépendent plutôt de la population, représentent une plus forte proportion du total des emplois par rapport à d'autres cantons. Par contre, le rapport entre les emplois du commerce et la population, montre que Fribourg se situe dans la moyenne, voire un peu en dessous.

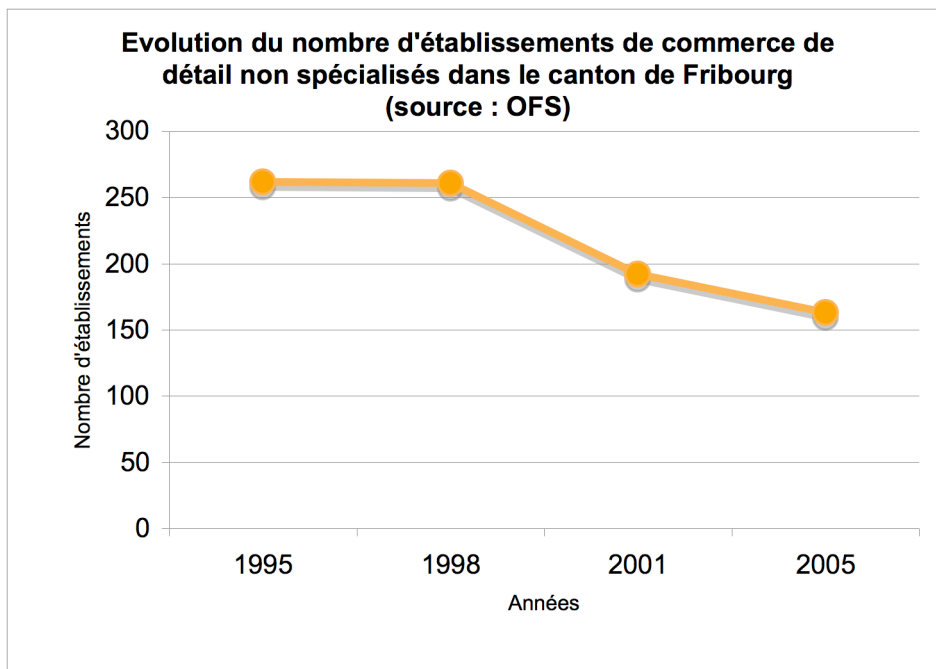
Evolution de la part des emplois dans le commerce de détail dans le total des emplois des secteurs secondaires et tertiaires entre 1995 et 2005		
Année	Suisse	Canton de Fribourg
1995	8.9 %	9.5 %
2005	7.7 %	8.9 %

Source : Office Fédéral de la Statistique

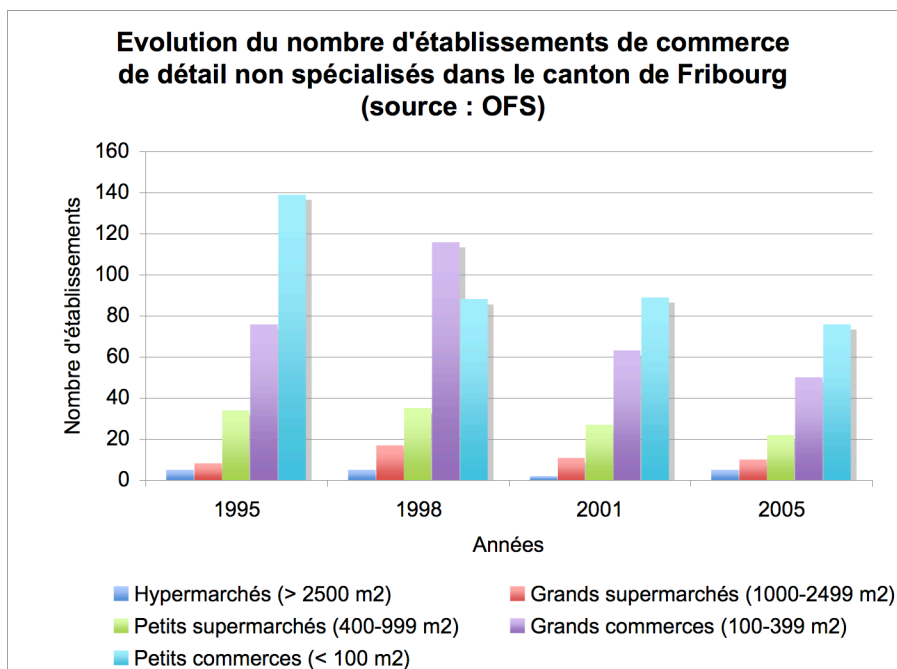
Analysée à l'échelle infra cantonale, le traitement de cette donnée montre que pour l'ensemble des districts, hormis celui de la Veveyse, la part des emplois du commerce de détail dans le total des emplois des secteurs secondaires et tertiaires a suivi la baisse observée à l'échelle cantonale. Cette baisse est moins forte dans les centres les plus importants (Sarine et Gruyère), certainement en raison de la concentration du marché. Elle a été particulièrement forte dans le district de la Broye. Malgré des diminutions, les districts de la Sarine (très faible diminution), de la Gruyère et de la Glâne tire la moyenne cantonale vers le haut.

## Concentration du nombre de commerce de détail

L'analyse de l'évolution du nombre de commerce de détail à partir des données issues de l'Office Fédéral de la Statistique montre une diminution globale du nombre de commerce de détail.



Cette baisse est inversement proportionnelle à la catégorie de taille des centres d'achats. Entre 1995 et 2005, le nombre de petits commerces a diminué de près de 82%. Cette diminution est également observable pour les commerces de détail dont la surface de vente est comprise entre 100 et 399 m<sup>2</sup> ainsi que ceux de 400 à 999 m<sup>2</sup>. A l'inverse, les grands supermarchés et les hypermarchés sont en relative augmentation. Si leur nombre est stable, leur part dans la répartition des établissements est elle en nette augmentation. Par ailleurs, il faut noter que les commerces spécialisés échappent à ce traitement statistique. Les informations sur la surface ne sont pas mentionnées pour cette catégorie d'établissement. Ils sont pris en compte dans d'autres approches. La progression des commerces spécialisés notamment en matière de sport ou de bricolage, très visible dans le paysage, n'apparaît donc pas dans cette analyse.



Evolution et répartition du nombre d'établissements de commerce de détail non spécialisés entre 1995 et 2005 dans le canton de Fribourg						
	Total des établissements commerces de détail non spécialisés	Hypermarchés (> 2500 m <sup>2</sup> )	Grands supermarchés (1000-2499 m <sup>2</sup> )	Petits supermarchés (400-999 m <sup>2</sup> )	Grands commerces (100-399 m <sup>2</sup> )	Petits commerces (< 100 m <sup>2</sup> )
<b>1995</b>	<b>262</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>34</b>	<b>76</b>	<b>139</b>
Répartition en %	100%	1.9%	3.1%	13.0%	29.0%	53.1%
<b>1998</b>	<b>261</b>	<b>5</b>	<b>17</b>	<b>35</b>	<b>116</b>	<b>88</b>
Répartition en %	100%	1.9%	6.5%	13.4%	44.4%	33.7%
<b>2001</b>	<b>192</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>27</b>	<b>63</b>	<b>89</b>
Répartition en %	100%	1.0%	5.7%	14.1%	32.8%	46.4%
<b>2005</b>	<b>163</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>50</b>	<b>76</b>
Répartition en %	100%	3.1%	6.1%	13.5%	30.7%	46.6%
<b>Variation entre 1995 et 2005</b>	<b>-99</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>-12</b>	<b>-26</b>	<b>-63</b>

Source: OFS

## Augmentation du nombre d'emplois dans les hypermarchés

Ce constat de relative concentration du commerce de détail sur les grandes surfaces, est confirmé par l'augmentation importante du nombre d'emplois dans les grandes surfaces commerciales. Ainsi, entre 1995 et 2005, le nombre d'emplois dans les hypermarchés a augmenté de 190% sur l'ensemble de la période. Chaque année, ce sont près de 30 emplois qui sont créés dans cette branche. En 2005, 32.4% des emplois du secteur se situaient dans les hypermarchés. A l'inverse, le nombre d'emplois dans les petits commerces était en légère baisse. Elle était d'autant plus forte dans les grands commerces (100 m<sup>2</sup> – 399 m<sup>2</sup>). Ainsi, en 2005, les commerces de moins de 400 m<sup>2</sup> ne représentaient plus que 26% des emplois du secteur contre 38.4% en 1995.



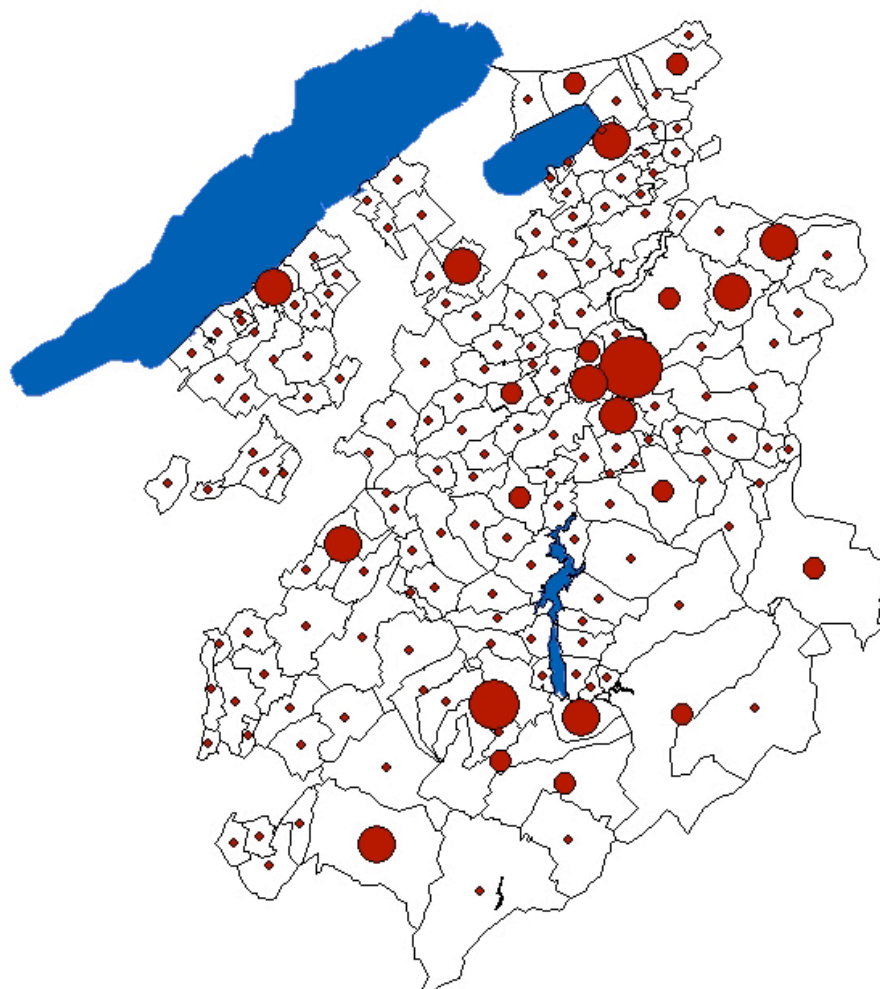
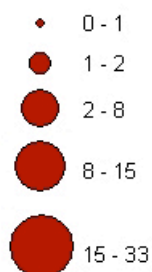
<b>Nombre d'emplois et répartition par catégorie d'établissement commercial entre 1995 et 2005 dans le canton de Fribourg</b>						
	<i>Total des commerces de détail non spécialisés</i>	<i>Hypermarchés (&gt; 2500 m<sup>2</sup>)</i>	<i>Grands supermarchés (1000-2499 m<sup>2</sup>)</i>	<i>Petits supermarchés (400-999 m<sup>2</sup>)</i>	<i>Grands commerces (100-399 m<sup>2</sup>)</i>	<i>Petits commerces (&lt; 100 m<sup>2</sup>)</i>
<b>1995</b>	<b>2114</b>	<b>271</b>	<b>414</b>	<b>619</b>	<b>517</b>	<b>293</b>
<i>Répartition en %</i>	100%	12.8%	19.6%	29.3%	24.5%	13.9%
<b>1998</b>	<b>2489</b>	<b>716</b>	<b>669</b>	<b>499</b>	<b>467</b>	<b>138</b>
<i>Répartition en %</i>	100%	28.8%	26.9%	20.0%	18.8%	5.5%
<b>2001</b>	<b>2277</b>	<b>447</b>	<b>570</b>	<b>632</b>	<b>448</b>	<b>180</b>
<i>Répartition en %</i>	100%	19.6%	25.0%	27.8%	19.7%	7.9%
<b>2005</b>	<b>2413</b>	<b>782</b>	<b>429</b>	<b>576</b>	<b>373</b>	<b>253</b>
<i>Répartition en %</i>	100%	32.4%	17.8%	23.9%	15.5%	10.5%
<b>Variation entre 1995 et 2005</b>	<b>299</b>	<b>511</b>	<b>15</b>	<b>-43</b>	<b>-144</b>	<b>-40</b>

Source: OFS

## Répartition et enjeux spatiaux du développement commercial

Un traitement cartographique des données présentées précédemment permet de confirmer quelques éléments relatifs à l'organisation de la structure commerciale dans le canton de Fribourg. Les cartes présentées ci-après confirment que :

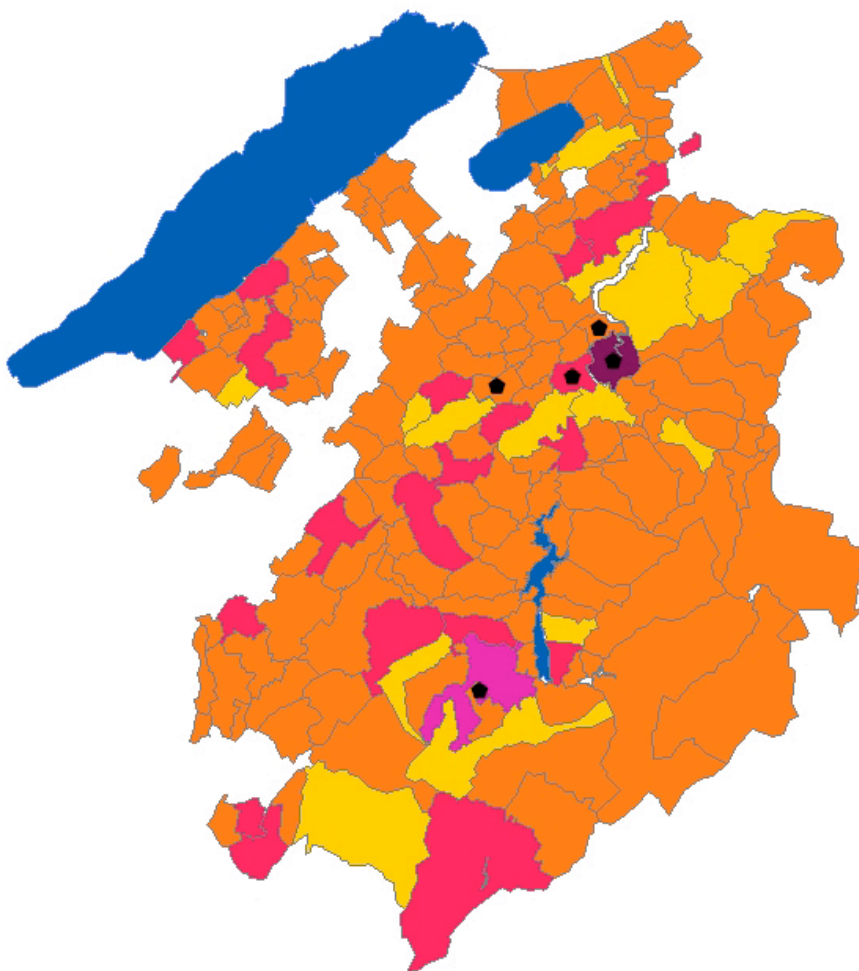
- les commerces se localisent principalement dans les grands centres urbains,
- la dynamique actuelle tend à accentuer le développement commercial dans les espaces périphériques des principaux centres urbains et surtout dans la grande périphérie fribourgeoise,
- de plus, le potentiel de développement est le plus fort dans les zones déjà sujettes à une forte dynamique.

**Carte 1 : nombre d'établissements commerciaux généralistes par commune en 2005****Nombre d'établissements commerciaux généralistes par commune en 2005**

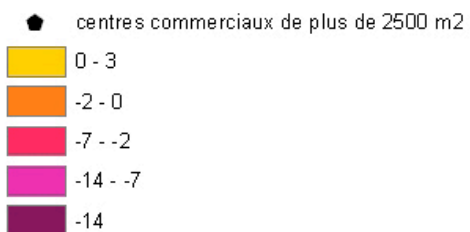
Fond de carte : OFS, GEOSTAT  
Source : OFS – RGE 2005  
© EPFL – C.E.A.T. / SR - GD

La carte ci-dessus montre que les communes des principales agglomérations concentrent un nombre important d'établissements. Fribourg et sa périphérie viennent largement en tête. Châtel-Saint-Denis a une assez forte vocation commerciale. Les communes touristiques sont également bien équipées. A côté de cette armature commerciale, il faut observer qu'un nombre important de communes ne sont pas ou peu dotés en établissement commerciaux. Pour les habitants de ces communes, le ravitaillement, même de base, nécessite des déplacements autres que pédestres.

**Carte 2 : évolution du nombre de d'établissements commerciaux généralistes par commune entre 1995 et 2005**

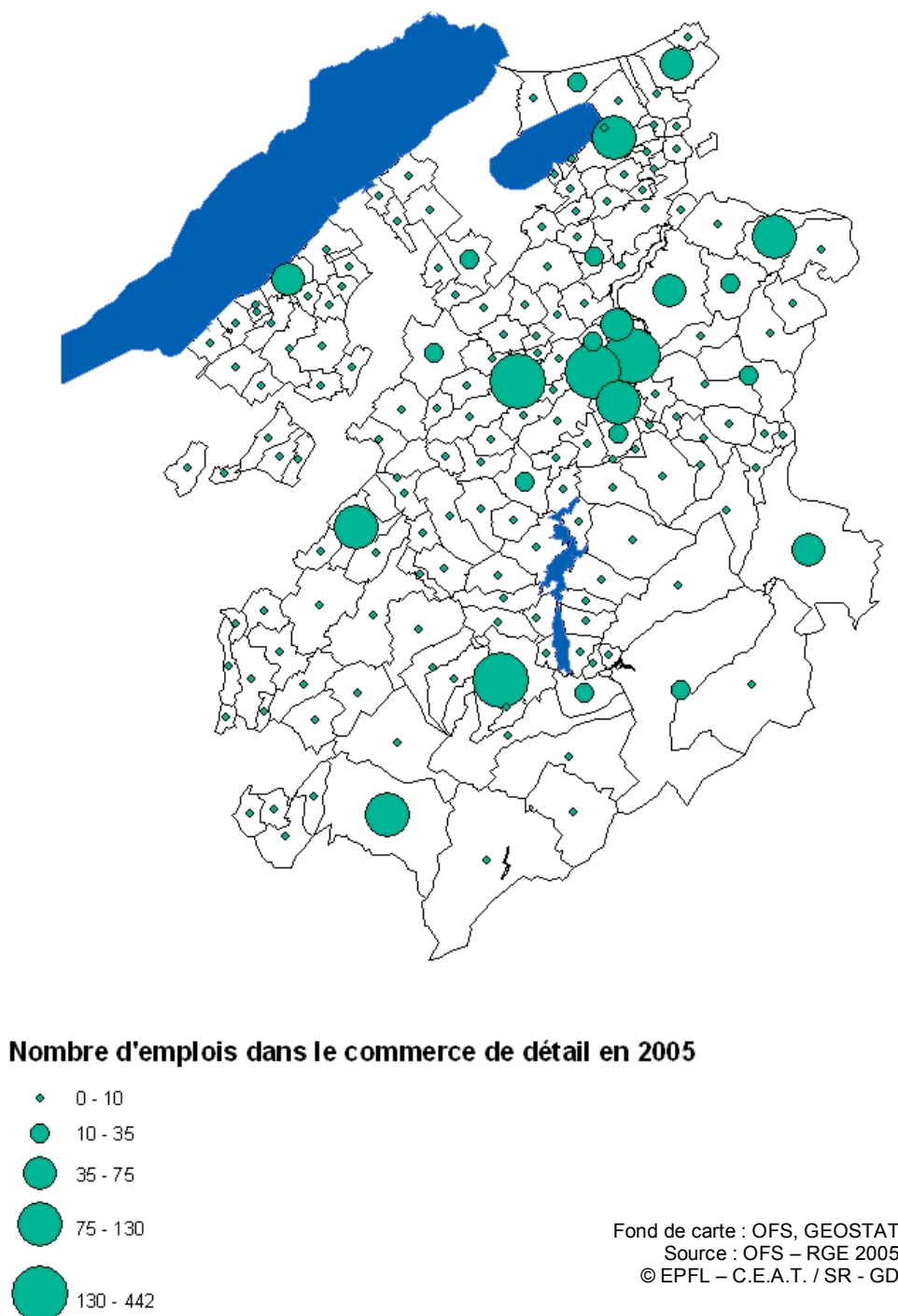


**Evolution du nombre d'établissements commerciaux généralistes par commune entre 1995 et 2005**



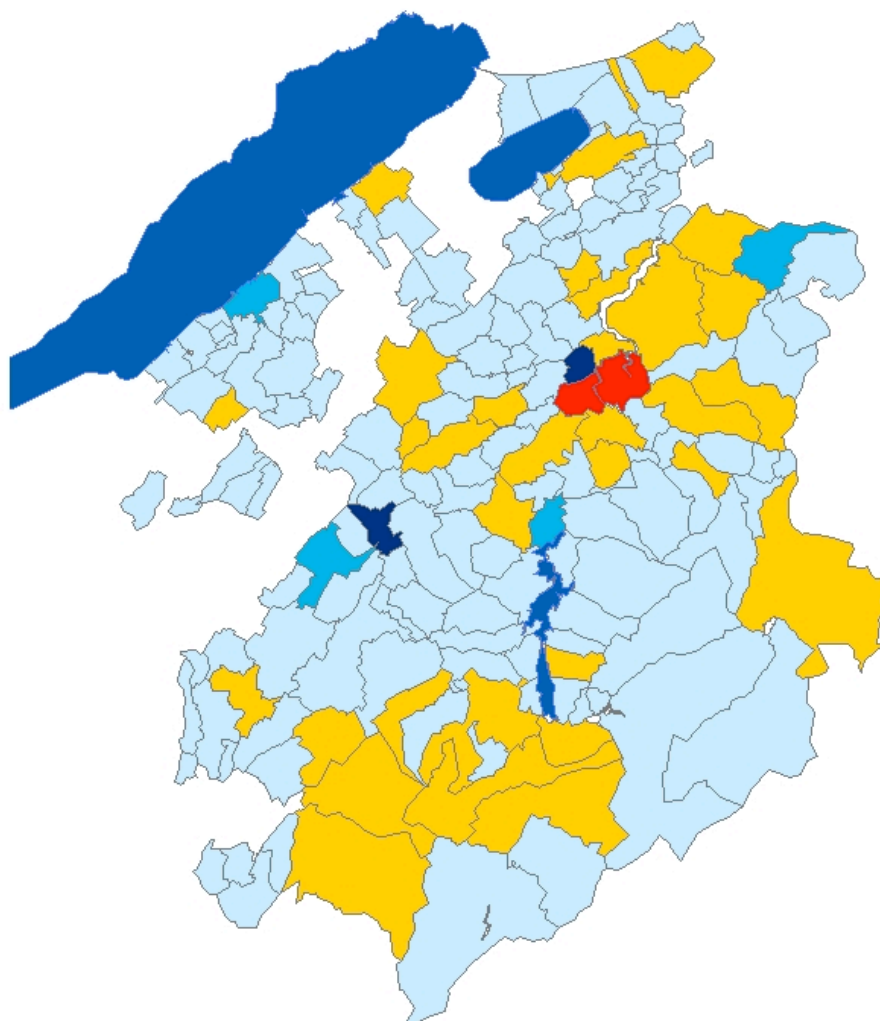
Fond de carte : OFS, GEOSTAT  
 Source : OFS – RGE 2005  
 © EPFL – C.E.A.T. / SR - GD

**Carte 3 : nombre d'emplois générés par les commerces de détail dans les communes du canton de Fribourg en 2005**

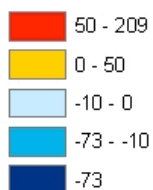


La carte du nombre d'emplois dans les commerces de détail en 2005 permet de confirmer la structure commerciale du canton. Au delà du poids commercial de l'agglomération fribourgeoise, il faut relever la structuration du territoire à travers quelques pôles dont Bulle, Châtel-Saint-Denis, Romont, ou encore Morat. Ailleurs, le nombre d'emplois dans le commerce de détail est souvent inférieur à 10.

**Carte 4 : évolution du nombre d'emplois générés par les commerces de détail dans les communes du canton de Fribourg entre 1995 et 2005 en %**

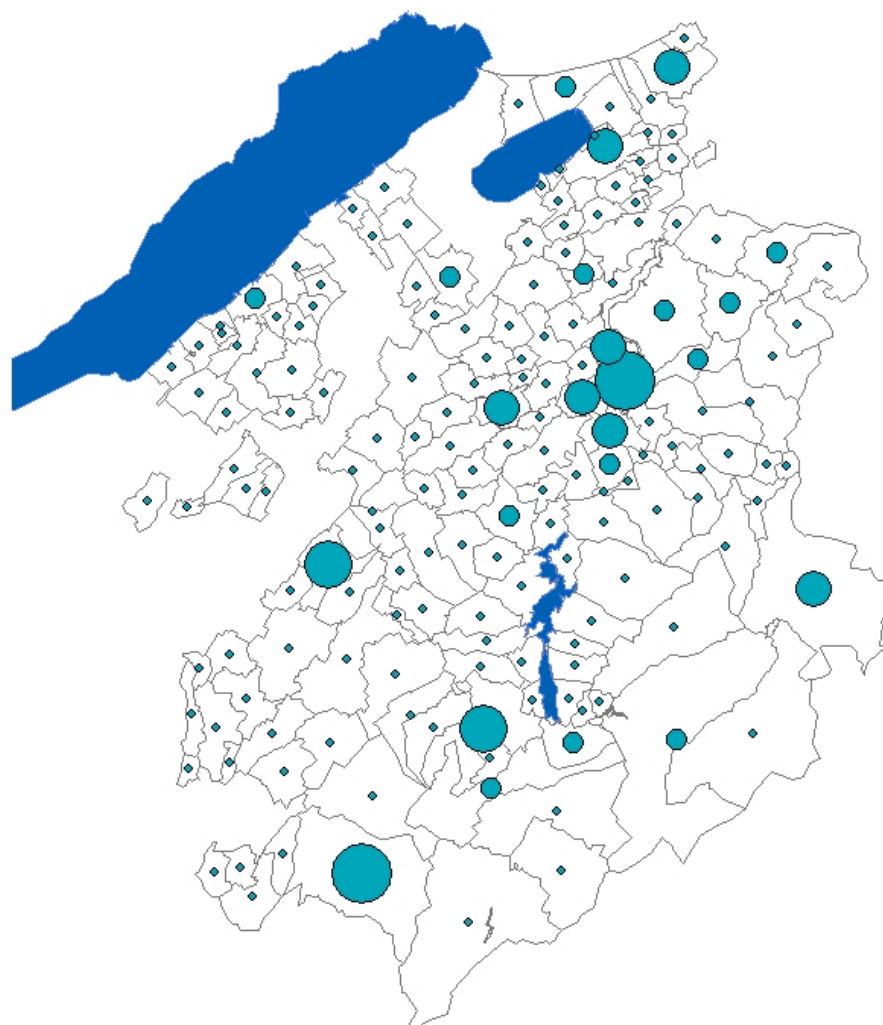
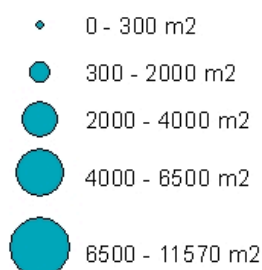


**Evolution du nombre d'emplois entre 1995 et 2005 dans le commerce de détail**



Fond de carte : OFS, GEOSTAT  
 Source : OFS – RGE 2005  
 © EPFL – C.E.A.T. / SR - GD

L'évolution moyenne du nombre d'emplois générés par le commerce de détail entre 1995 et 2005 est de 1.77 %. La carte ci-dessus montre que les emplois du commerce de détail tendent à se concentrer dans et autour des principales agglomérations illustrant ainsi un processus de métropolisation déjà bien connu. La ville de Fribourg a connu une très forte croissance du nombre d'emplois dans le commerce de détail. Les communes de l'agglomération fribourgeoise connaissent la même tendance mais de manière moins intense. A l'inverse, les communes rurales du canton, surtout celles situées à l'est et au centre du canton connaissent une diminution du nombre d'emplois dans le commerce de détail.

**Carte 5 : estimation de la surface commerciale utilisée dans les communes du canton****Estimation de la surface  
des commerces de détail en 2005**

Fond de carte : OFS, GEOSTAT  
Source : OFS – RGE 2005  
© EPFL – C.E.A.T. / SR - GD

Cette carte est établie sur la base d'un indicateur théorique élaboré en prenant en compte les milieux des classes de surfaces des commerces de détail. Cette méthode artificielle est la seule permettant d'estimer la surface totale des commerces d'une commune. Pour chercher à se rapprocher de la réalité les données suivantes ont été utilisées :

- hypermarchés : 3000
- grands supermarchés : 1800

- supermarchés : 700
- grands commerces : 250
- petits commerces : 80

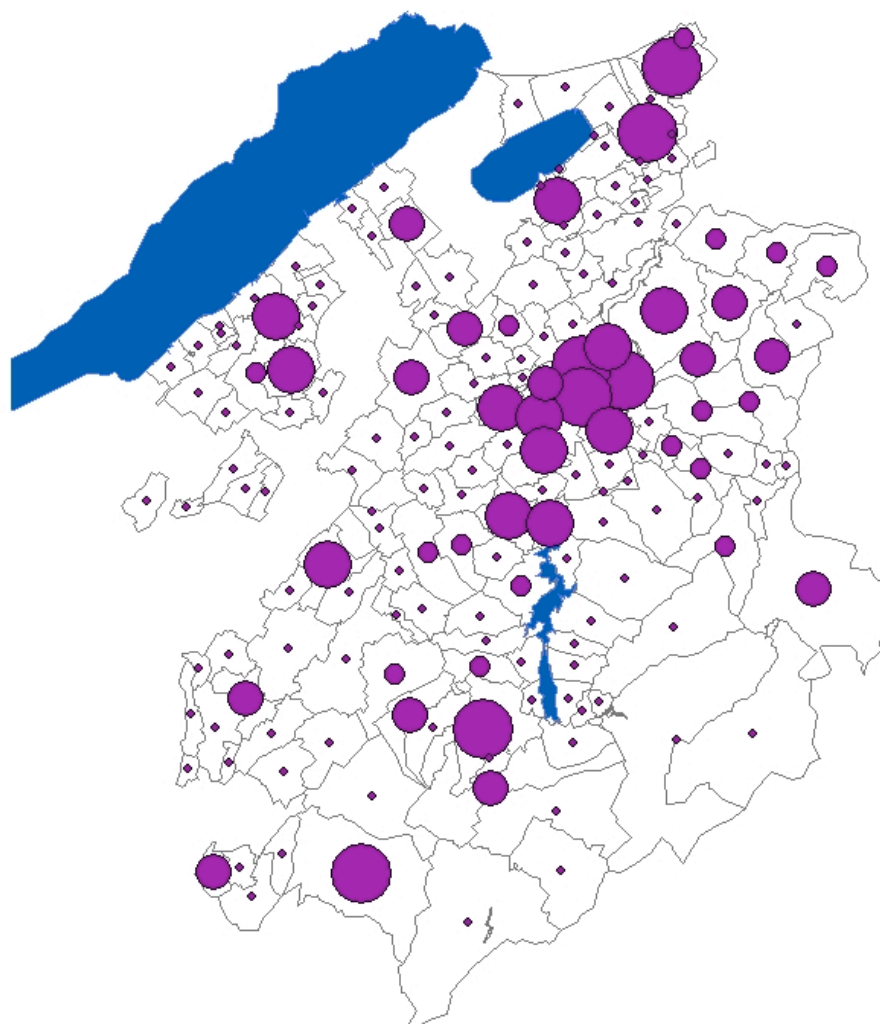
La formule adoptée est la suivante :

*Estimation surface des établissements commerciaux de détail dans une commune =*

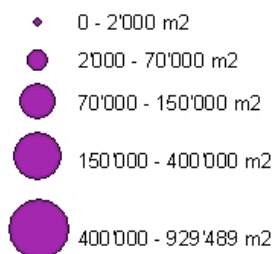
$$nb \text{ hypermarchés} * 3000 + nb \text{ grands supermarchés} * 1800 + nb \text{ supermarchés} * 700 + nb \text{ grands commerces} * 250 + nb \text{ petits commerces} * 80$$

Cette approche complète celle proposée dans la carte 1. La surface moyenne des établissements commerciaux des communes du canton est de 381m<sup>2</sup>. Il faut également noter que la moitié des surfaces commerciales se concentrent dans 6 communes.

**Carte 5: estimation des surfaces des zones d'activité susceptibles d'accueillir des établissements commerciaux dans les communes du canton de Fribourg**



**Surface des zones d'activités légalisées susceptibles d'accueillir des centres commerciaux de plus de 1'000 m<sup>2</sup>**



Fond de carte : OFS, GEOSTAT  
Source : SECA  
© EPFL – C.E.A.T. / SR - GD

Cette carte a été élaborée grâce à une recherche de données effectuée par le SECA qui a réalisé un relevé des zones légalisées susceptibles d'accueillir des centres commerciaux de plus de 1'000 m<sup>2</sup>. Cette carte confirme les observations précédentes et la géographie du commerce observée dans le canton. La périphérie de l'agglomération de Fribourg apparaît très nettement sur cette carte.



## **1.5. SYNTHÈSE DES PRÉOCCUPATIONS ET PISTES DE TRAVAIL ÉVOQUÉES LORS DES ENTRETIENS**

L'étude a été conduite en étroite collaboration avec les différents services de l'administration cantonale concernés par la problématique traitée. Le 18 décembre 2007, une première séance a permis de saisir le point de vue des membres d'un groupe de travail mis sur pied par le chef du SeCA. Par la suite des entretiens ont été réalisés avec les représentants des services des transports et de l'énergie, de l'environnement, des constructions et de l'aménagement, de la statistique, et des ponts et chaussées. Ces rencontres ont permis de dresser un état des enjeux et problématiques rencontrés par l'administration cantonale. Une synthèse de ces éléments permet d'en rendre compte.

### **Une problématique et des enjeux globaux partagés : de la nécessité de mieux réguler**

L'ensemble des personnes rencontrées partage la perception globale de la problématique. En effet, l'implantation des centres commerciaux se fait dans un climat de concurrence accrue (arrivée de hard-discounters en provenance d'Allemagne, évolution rapide de l'offre de centres commerciaux...). L'aménagement du territoire est un des supports de la dynamique commerciale. Les outils de régulation de la dynamique commerciale existent, mais ils ont atteint leurs limites. L'opportunité de mise en zone et le dimensionnement des zones font l'objet de nombreuses réflexions. Des questions importantes se posent pour l'administration cantonale. Comment intervenir? Quels sont les outils à inventer ou à mobiliser? Comment mieux connaître la dynamique commerciale?

### **Le développement commercial échappe aux outils traditionnels de l'aménagement du territoire**

En l'état et en matière d'aménagement du territoire, les bases légales et les outils de planification existants sont insuffisants pour refuser un projet. Pour juger de l'opportunité de la planification d'une zone commerciale l'aménagement du territoire manque de critères qui lui soient propres. Les lacunes du système actuel sont relevées notamment dans le cadre des procédures de recours. Il y a également un réel enjeu d'amélioration de la coordination des procédures. Le plan directeur cantonal ne traite que partiellement la dynamique commerciale en l'amalgamant à l'ensemble du développement économique. Un plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale a en effet été réalisé, mais il constitue plutôt un inventaire assez statique des potentiels de développement économique. Des approches plus récentes sur les transports et les nuisances environnementales apportent des éléments de réponse mais sont concentrées sur les questions de desserte, elles ne peuvent traiter de manière frontale l'ensemble des impacts spatiaux de l'implantation périphérique des centres commerciaux. Conscient de ces difficultés, le SeCA a demandé à deux reprises en 1997 et en 2001 au Conseil d'Etat de fixer des critères pour l'implantation des centres commerciaux dans le PDCant. Jusqu'à ce jour, le Conseil d'Etat a privilégié la liberté de commerce et les règles d'autorégulation du marché.

L'implantation de centres commerciaux révèle souvent des enjeux relevant d'autres thématiques d'aménagement du territoire (paysage, transport, habitat...). Il est donc nécessaire d'identifier des terrains stratégiques et de promouvoir des actions de développement transversales sur ces espaces.

## **La nécessaire élaboration de stratégies territoriales à des échelles intermédiaires**

Les limites des outils traditionnels de planification posent la question des échelles de planification pour intervenir sur la dynamique commerciale. Il ne manque pas forcément d'instruments réglementaires mais plutôt de volonté de réaliser des études sur l'opportunité et la manière de créer des zones commerciales et de développer ainsi des réflexions stratégiques en amont des projets.

A l'échelle du développement d'une zone commerciale, les plans d'aménagement de détail, quand ils sont nécessaires sont parfois peu aboutis. L'étude stratégique conduite à Düdingen a été mentionnée à plusieurs reprises comme exemplaire. Elle a notamment permis de prévoir le développement de la zone en lien avec les réseaux de transport existants. Dans cet ordre d'idée, la nécessité de mettre en place des démarches d'accompagnement des projets le plus en amont possible a été évoquée. Par ailleurs, à l'échelle régionale, plus proche du bassin de vie et de fait l'aire de chalandise, aucune démarche d'étude spatiale ou de planification portant spécifiquement sur la question du développement commercial n'est actuellement à l'œuvre.

## **Communes et cantons: quelle gouvernance pour la régulation de la dynamique commerciale ?**

L'autonomie communale en aménagement du territoire local, en tant qu'élément fondateur de l'organisation politico-administrative fribourgeoise a été rappelée à plusieurs reprises. La commune planifie et adopte les Plans d'aménagement local (PAL). Leurs contenus sont de qualité très inégale et les réglementations de zones sont souvent peu précises et permettent de nombreuses implantations. Des critères de définition des besoins en matière d'aménagement du territoire pour légitimer l'implantation ou non de centres commerciaux permettraient indirectement de mieux réguler les PAL. Les communes contrôlent et préavisent les permis de construire. Ils passent ensuite par le SeCA pour avis, puis le Préfet délivre le permis de construire. L'enjeu du dépassement de l'autonomie communale pour mieux intervenir sur le territoire est évident, mais cette question est récurrente pour l'administration cantonale. La justification par la clause du besoin est une solution évoquée mais doit être définie dans le PDCant. Par ailleurs, il est nécessaire de préserver la liberté de commerce et de ne pas biaiser la concurrence.

## **Centres d'achats et industrie ne font pas toujours bon ménage**

La promotion économique du canton repose pour beaucoup sur la valorisation d'espaces stratégiques répondant aux attentes des entreprises. Ces lieux sont également privilégiés par les firmes qui souhaitent implanter des centres d'achats. On observe donc une très forte pression sur le foncier ce qui alimente la spécialisation des territoires, et accentue la forte concurrence entre l'industrie et le commerce. Les services de la Promotion économique sont relativement désarmés pour réserver ces terrains au développement industriel et tertiaire du canton. Une politique foncière active rapprochant promotion économique et aménagement du territoire serait la bienvenue. Il n'existe pas d'acteur comme la Fondation des Terrains Industriels à Genève, susceptible de préserver le développement industriel du canton. Par ailleurs, le Plan directeur cantonal englobe le commerce et l'industrie dans un seul type de zone : les zones d'activités.

## **Evaluation et suivi de la dynamique commerciale**

La question de l'évaluation des projets et du suivi de la dynamique commerciale se pose de manière parallèle à celle liée au développement des outils de régulation.

Concernant l'évaluation, à plusieurs reprises, la question du jugement de l'opportunité de l'implantation d'un centre d'achats a été posée tant en matière d'aménagement qu'en ce qui concerne la protection de l'environnement ; comment juger de l'opportunité d'une zone commerciale ? Quelles peuvent être les seuils et les critères de choix ? Un référentiel clair permettrait de formuler plus précisément les attentes de l'administration cantonale vis-à-vis des communes et de constituer un cahier d'exigences aux requérants.

Au sujet du suivi de la dynamique commerciale, le constat de l'absence de base de données fiables a été largement partagé. Les différents services concernés ont mentionné quelques pistes de travail, mais qui s'avèrent soit incomplètes soit inexploitable en l'état.

## 2. LA SITUATION OBSERVÉE DANS D'AUTRES CANTONS

Pour mettre en perspective et faire évoluer la politique de régulation de la dynamique commerciale dans le canton de Fribourg, il paraît utile de la comparer avec la pratique d'autres cantons. Pour cela, une première collecte de données a été effectuée par la C.E.A.T. lors d'un précédent mandat traitant de questions similaires pour le compte de la CORAT. Il a été complété par un tour d'horizon plus complet effectué dans les cantons romands. Ce parcours dégage deux types d'approches. La première repose sur une optimisation des outils de planification existant. La seconde vise à proposer de nouveaux outils d'intervention sur le territoire et à intervenir en priorité sur la modération des trafics. Ces deux angles d'approches ont chacun leurs limites et leurs avantages.

### 2.1. APPROCHES REPOSANT SUR UNE OPTIMISATION DES OUTILS DE PLANIFICATION

#### **Canton du Jura: localisation prioritaire des centres d'achats dans les centres urbains et négociation avec les promoteurs**

Le canton du Jura est peut-être moins exposé aux grandes dynamiques de métropolisation qui animent ailleurs le développement commercial. Pour autant le canton souhaite également intervenir pour réguler l'implantation des centres d'achats. Pour cela, le PDCant prévoit un cadre d'intervention. La fiche 1.08 (cf. annexe) présente l'ensemble des mesures prises dans le domaine. L'objectif général de la politique cantonale est d'implanter prioritairement les équipements et les services à la population d'importance régionale dans les agglomérations de Delémont, Porrentruy et Saignelégier. Les principes d'aménagement actés sont les suivants :

- Les centres commerciaux qui couvrent les besoins quotidiens et périodiques doivent être localisés à l'intérieur du tissu urbanisé dans les zones centres ou mixtes. Ils doivent disposer d'une excellente accessibilité pour les piétons, les deux-roues et les transports publics. Ils doivent utiliser judicieusement le sol (constructions sur plusieurs niveaux) et s'intégrer, par leurs qualités esthétiques, au site environnant.
- Les centres commerciaux cités précédemment et qui remplissent un des critères suivants doivent être localisés en priorité dans les centres régionaux de Delémont, Porrentruy et Saignelégier : génération d'un trafic supérieur 2'000 véhicules/jour, surface de vente supérieure à 3'000 m<sup>2</sup>, parking supérieur à 200 places. Ils doivent également disposer d'une bonne accessibilité par les transports publics, pour les piétons et les deux-roues.
- Les centres commerciaux dont plus de 90% de la surface de vente est affectée à des articles dont le transport rend l'usage de la voiture pratiquement indispensable (ameublement, matériaux de construction, articles de jardin, outillage, électroménagers, ordinateurs) peuvent déroger au premier principe. Ils sont regroupés sur les sites présentant les meilleures conditions d'accessibilité par les transports individuels motorisés, à proximité des jonctions de l'A16, pour autant que les zones adéquates existent ou qu'elles soient contiguës à celles-ci. Toutefois, la continuité du tissu bâti doit être garantie.

Ce système permet de mettre en cohérence la politique de développement commercial avec celle de développement de l'urbanisation. Elle vise précisément à concentrer les fonctions urbaines centrales en ville et à renforcer ainsi la mixité fonctionnelle et l'interaction sociale. Le commerce joue ainsi un

rôle de levier dans la qualité urbaine. Les dessertes alternatives à la voiture sont visées. La mise en œuvre de ces principes nécessite toutefois de pouvoir négocier étroitement avec les partenaires privés.

Les communes disposent d'outils opérationnels pour intervenir dans les négociations d'implantation de centres d'achats. Elles peuvent ainsi contraindre un projet par exemple en ayant des exigences sur la surface de vente dédiés à chaque enseigne ou encore sur le paiement des infrastructures de transport en commun par les promoteurs. Le choix de localisation de la Migros dans une friche en centre-ville de Delémont a été favorisé par une accélération des procédures de requalification urbaine (foncier, permis de construire...). L'aboutissement de ce projet a été moteur pour le développement commercial du centre-ville de Delémont. L'opération a fait « boule de neige ». Des opérations similaires sont en cours dans les deux autres centres régionaux du canton (Porrentruy et Saignelégier).

Enfin, l'administration cantonale ne dispose pas d'outil de suivi de la dynamique commerciale. Le nombre limité de projets de construction de ce type de bâtiment en est une des raisons.

#### ***Éléments spécifiques à retenir***

- Des projets exemplaires qui contribuent à la régénération des centres urbains.
- Les centres d'achats nécessitant l'usage de la voiture peuvent se situer en périphérie.
- Des conditions restrictives d'implantation commerciale qui résultent d'un cadre légal solide.

### **Canton de Vaud : accompagnement des projets clés et réflexion stratégique approfondie à élaborer**

La LATC prévoit pour la construction des centres commerciaux dont la surface de vente dépasse 2'000 m<sup>2</sup>, un indice de génération de trafic ou, à défaut, qu'un plan d'affectation spécifique soit élaboré.

Le plan directeur cantonal<sup>8</sup> prévoit de développer une politique spécifique relative aux grands générateurs de trafic (fiche D13). L'objectif visé est d'implanter les installations à forte fréquentation à proximité des bassins de clientèle et des transports publics. Pour cela le canton souhaite élaborer une stratégie spécifique. Cette démarche doit faire l'objet d'un projet modèle dans le cadre de la politique élaborée par l'Office fédéral du Développement Territorial. Ce projet, actuellement en attente de lancement, doit permettre de définir une stratégie durable pour l'implantation des installations commerciales à forte fréquentation (IFF) dans le Canton de Vaud. Cette stratégie s'appuie sur une démarche novatrice basée sur la planification stratégique et le suivi opérationnel des IFF à l'échelle régionale. Elle sera centrée en premier lieu sur les établissements commerciaux, et sera élargie dans un deuxième temps à l'ensemble des grands générateurs de trafic.

Par ailleurs, l'administration cantonale accompagne les projets en fonction de leurs dynamiques et des enjeux politiques et territoriaux qu'ils sous-tendent. Ce type de démarche engendre l'élaboration d'études urbaines stratégiques et de documents de planification ainsi que des mesures

---

<sup>8</sup> Cf. Annexe et <http://www.plandirecteur.vd.ch/>

d'accompagnement. L'exemple des plans d'affectation cantonaux sur des secteurs stratégiques est à ce titre particulièrement illustratif du type de posture adoptée par le Canton.

#### ***Éléments spécifiques à retenir***

- Une démarche pragmatique d'accompagnement des projets stratégiques.
  - Une stratégie d'intervention globale du canton est prévue.

### **Canton de Neuchâtel: étude approfondie de l'approvisionnement de la population et élaboration de critères de localisation restrictifs**

Le 22 mars 2005, une motion intitulée « maîtriser le développement des centres commerciaux » a été déposée au Grand Conseil neuchâtelois. Cette prise de position a relancé le débat sur la régulation de la dynamique commerciale dans le canton. Le canton a ensuite mis en place un ensemble d'outils que l'on retrouve dans le Plan directeur cantonal récemment élaboré. La démarche adoptée par le canton de Neuchâtel est assez proche de celle observée dans le canton du Valais. Elle s'appuie sur une enquête qui analyse le degré d'approvisionnement de la population mise en perspective par rapport à d'autres territoires et la géographie des commerces. Les résultats de cette étude sont présentés sous la forme d'un tableau de bord.

#### **Une étude approfondie de la dynamique commerciale**

Les éléments de cette fiche ont été élaborés sur la base de l'étude établie en 2004 intitulée « Evolution du degré d'approvisionnement des communes et de l'implantation des centres commerciaux dans le canton de Neuchâtel ».

L'objectif de cette étude préalable est de décrire l'état de la situation et l'évolution du degré d'approvisionnement alimentaire et non alimentaire de la population neuchâteloise et la situation des centres commerciaux. Le degré d'approvisionnement est défini par l'Office Fédéral de la Statistique (OFS) comme la surface de vente (alimentaire et/ou non alimentaire) rapportée au nombre d'équivalents-habitants. Le nombre d'équivalents-habitants correspond à la somme de la population résidente et du nombre d'emplois. L'étude réalisée s'appuie sur des données issues du recensement fédéral des entreprises de 1995 à 2001 (OFS). Les principaux éléments révélés par le traitement de ces données concernent la dynamique commerciale comparée avec les autres cantons et l'ensemble de la Suisse. Des apports intra-cantonaux sont également obtenus. On apprend ainsi que :

- le canton de Neuchâtel connaît en 1995 la concentration la plus forte en hyper- et supermarchés de Suisse, soit 60% de la surface de vente, alors que la moyenne suisse est de 42%,
- la stratégie des hypermarchés dans le canton de Neuchâtel se concentre plus fortement sur l'alimentaire que la moyenne suisse : entre 1995 et 2004, les surfaces de vente des hypermarchés ont augmenté très fortement, soit par des extensions d'hypermarchés existants (+63% de la surface de vente), soit par la construction de nouveaux hypermarchés (+76% de la surface de vente), c'est-à-dire un accroissement total de 140% en 8 ans,

- en 1995, près de 20% de la population avait un degré d'approvisionnement alimentaire insuffisant. 15 communes, soit 2.4% de la population, n'ont plus de magasin alimentaire. Cette part a tendance à augmenter.

En complément, une enquête a été effectuée par le Service de l'Aménagement du Territoire du canton de Neuchâtel auprès de tous les centres commerciaux de plus de 400 m<sup>2</sup> de surface de vente. Elle se base sur trois sources :

- un travail empirique d'inventaire des centres d'achats existants réalisé par le Service de l'Aménagement et basé sur la connaissance fine du canton. Ce travail a notamment permis l'élaboration d'un tableau de synthèse présentant des données sur :
  - le type de centre commercial,
  - l'historique du centre commercial,
  - la taille du centre commercial,
  - l'aménagement du territoire,
  - les transports et l'accessibilité en transports publics.
- un travail de recherche à partir des dossiers constitués par les requérants pour un permis de construire ou un plan spécial (planification de détail imposée pour des centres commerciaux dès 1'000 m<sup>2</sup> de surface de vente),
- des contacts avec les principales enseignes du canton qui représentent près de 90% des commerces de détail du canton.

La forte présence déjà constatée des hypermarchés a encore été renforcée par l'ouverture récente du centre de la Maladière à Neuchâtel et de celui des Entilles à La Chaux-de-Fonds.

### **La fiche du plan directeur cantonal**

Le 19 décembre 2007, le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel a approuvé la première étape du Plan Directeur Cantonal (volet Urbanisation et Transport). Le dossier est actuellement en phase d'approbation par la Confédération. Dans ce document, figure notamment une fiche de coordination relative à l'implantation de nouveaux centres commerciaux. La fiche porte le n°E\_04, son titre est « Optimiser la localisation des centres d'achats et des autres grands générateurs de trafic »<sup>9</sup>. Elle propose un ensemble de mesures qui doivent viser les effets suivants :

- Optimiser l'implantation des centres d'achats et des autres grands générateurs de trafic (loisirs, sports, formation, hôpitaux, etc.) en formulant des critères d'exclusion, pour que les effets négatifs sur les capacités routières, sur la part modale TC/MD, sur la qualité urbaine et le paysage puissent être évités (planification négative).
- Limiter les nuisances en matière de pollution atmosphérique et de bruit des installations générant un trafic important.

---

<sup>9</sup> Cf. Annexe et <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?DocId=21398>

Pour atteindre ces objectifs, 3 mesures de mises en œuvre sont prévues dès à présent :

- Il est fait obligation d'établir un plan spécial pour les centres d'achats, et une étude d'opportunité et de faisabilité pour les autres grands générateurs de trafic. La limite de 2'000 déplacements de personnes ou 400 camions se situe à respectivement 30% et 50% des seuils fixés pour une étude d'impact sur l'environnement (EIE) : à ce niveau, le trafic généré peut influencer significativement sur la qualité de l'air et le niveau de bruit à proximité. L'obligation du plan spécial signifie que, sans faire une EIE complète, il est nécessaire de produire un rapport justificatif et de conformité au sens de l'article 47 OAT qui évalue les conséquences qualitatives sur le réseau des transports et l'environnement (soit 5 ou 95% TIM).
- Limitation des surfaces commerciales pour la couverture des besoins quotidiens de la population. Le canton de Neuchâtel a une couverture en surfaces commerciales de très grandes dimensions très largement supérieure à la moyenne suisse. Une urbanisation durable exige une localisation des commerces - surtout pour les besoins quotidiens - dans des lieux très accessibles et bien desservis par les transports publics. L'objectif de la fiche n'est pas d'interdire un commerce de proximité là où il n'en existe pas. Dans cette perspective, une limite est définie pour les communes de l'agglomération (au sens du projet d'agglomération) à 1000 m<sup>2</sup> (à l'exception de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle, Marin et Boudry qui peuvent recevoir des surfaces commerciales de taille supérieure). Elle est de 500 m<sup>2</sup> pour les autres communes.
- Définition des critères minimaux pour des centres d'achats :
  - centres d'achats servant à couvrir les besoins quotidiens de la population : ils doivent être situés sur une route principale disposant d'une capacité suffisante (pas sur une jonction autoroutière), et d'une desserte en transports publics compétitive (classe de desserte B) ainsi que d'une accessibilité en mobilité douce attractive ; ces caractéristiques se rencontrent plutôt aux abords des centres-villes,
  - centres d'achats spécialisés : situés sur une route principale ou à un carrefour autoroutier disposant d'une capacité suffisante, d'une desserte en transports publics offrant une accessibilité de type C (classe de desserte C) et d'une accessibilité en mobilité douce existante ; ces caractéristiques se rencontrent principalement en bordure des villes dans des sites où l'accessibilité dépend surtout de l'automobile,
  - centres de loisirs : ils doivent être situés à un carrefour autoroutier (s'ils ne sont pas combinés avec du commerce), disposant d'une capacité suffisante les nuits et les week-ends, une accessibilité en transports en commun minimale (classe de desserte D), mais une accessibilité en mobilité douce compétitive. Ces caractéristiques forcent de tels centres à rechercher une certaine proximité à l'habitat sans toutefois devoir s'y intégrer,
  - centres logistiques : ils doivent être situés sur une route principale ou un carrefour autoroutier sans avoir à traverser un quartier d'habitation pour y accéder. Par ailleurs ils doivent disposer d'une capacité suffisante du réseau routier et d'une accessibilité assurée par le rail,
  - infrastructures publiques : la LAT article 3 exige également une accessibilité suffisante par transports publics et par mobilité douce, ainsi qu'une prise en compte des conséquences des choix de localisation sur l'environnement,
  - Si un projet contient plusieurs types de centre, toutes les définitions minimales sont applicables.



**Eléments spécifiques à retenir**

- Une étude et suivi approfondi de la dynamique commerciale.
  - Obligation de réaliser des plans spéciaux.
- Un souci de la prise en compte de l’approvisionnement de la population par des commerces de proximité.
  - La définition de critères de desserte en fonction du type de commerce.
- Les grandes surfaces commerciales (<1000m<sup>2</sup>) peuvent être construites uniquement dans les principales villes de l’agglomération (identifiées dans le projet d’agglomération)

**Canton de Genève : distinction entre les zones commerciales et les zones artisanales, et planification à l’échelle de l’agglomération****Les spécificités de la dynamique commerciale dans le Canton de Genève et des moyens de régulation**

Le canton de Genève n’a pas mis en place de démarche et de planification globale pour appréhender spécifiquement la totalité de la dynamique commerciale. Des moyens indirects relevant de l’aménagement du territoire permettent d’appréhender cette thématique.

La taille réduite du canton de Genève l’a conduit au cours de l’histoire à développer les outils lui permettant de préserver sa capacité de développement industriel. Cela explique notamment la distinction entre les zones industrielles et les zones d’activité. Les zones industrielles ne permettent donc pas d’autoriser le développement des zones commerciales. L’administration cantonale peut toutefois se montrer réactive en modifiant les règlements de zones pour permettre l’implantation de centres commerciaux dans ces secteurs (exemple récent d’Ikea). L’Etat de Genève a également créé une fondation chargée de gérer et valoriser ces espaces : la Fondation des Terrains Industriels (FTI). Dans les zones d’activités permettant l’implantation d’activités tertiaires, les enseignes commerciales doivent faire face à la concurrence avec les entreprises du tertiaire supérieur dégageant de fortes marges (finances, luxes...). Ces firmes peuvent investir d’importantes sommes pour se positionner sur la place genevoise. Dans les zones de développement, la priorité est faite au logement. Le canton veille toutefois, dans le cadre des Plans de Développement de Quartier, à ce que des commerces de proximité soient implantés.

La structure commerciale genevoise est marquée par deux aspects importants :

- l’importance de la vocation commerciale du centre-ville<sup>10</sup>,
- la localisation périphérique (y compris en France voisine et dans le canton de Vaud) des centres commerciaux de grandes tailles.

---

<sup>10</sup> Le Temps, 27 juin 2006, Non, les centres commerciaux ne tuent pas le centre de Genève

Le Plan Directeur Cantonal approuvé par la Confédération le 28 juin 2007, prévoit d'intervenir sur la dynamique commerciale dans le cadre d'une fiche du plan directeur cantonal<sup>11</sup> portant sur les centres commerciaux à vocation régionale. Cette fiche prévoit de mettre en œuvre un ensemble de mesure visant à préciser la politique d'accueil en concertation avec les voisins français et vaudois. La mise en œuvre de cette fiche est en cours. Elle doit permettre :

- la définition et validation d'une stratégie pour l'implantation des centres commerciaux,
- la concertation transfrontalière à établir dans le cadre du projet d'agglomération,
- la réflexion et élaboration de normes pour le paiement du stationnement dans les centres commerciaux.

L'administration cantonale genevoise développe des outils de suivi de la dynamique commerciale. Au-delà des études et enquêtes menées ponctuellement, elle met en place une base de données reposant sur les autorisations de construire. Cet outil est alimenté et géré régulièrement par les différents services chargés de suivre les autorisations de construire et les projets d'aménagement dans le canton.

Le développement du canton de Genève s'inscrit dans une logique d'agglomération plus vaste qui dépasse ses frontières. Le 5 décembre 2007, les partenaires du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois ont signé la charte d'engagement du projet d'agglomération. C'est désormais dans ce cadre que le canton de Genève devrait envisager la régulation de la dynamique commerciale. Cela lui permettrait notamment de mieux intégrer les projets et les enjeux français dans le développement de l'agglomération. Précisément, le projet d'agglomération franco-valdo-genevois oriente la localisation des installations commerciales à forte fréquentation (IFF). Une grille typologique pour la localisation des installations commerciales à forte fréquentation a été établie<sup>12</sup>. Elle repose sur un croisement entre le type de commerce et le type de localisation et apporte des éléments de discrétion préférentielle : localisation préférentielle, préférentielle et combinée, possible, à rejeter. Cette grille constitue une aide à la planification, il est toutefois recommandé « de procéder par études de cas en intégrant l'aspect économique à la démarche choix de site et de programme commercial ».

### **Une étude conduite par l'observatoire statistique transfrontalier franco-valdo-genevois**

Dans le cadre d'une collaboration avec l'Union lémanique des chambres de commerce et d'industrie (ULCCI), l'Observatoire statistique transfrontalier<sup>13</sup> a récemment réalisé un recensement de l'équipement commercial portant sur l'espace transfrontalier franco-valdo-genevois (les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et les cantons de Genève et de Vaud), plus le Chablais valaisan. A travers ce travail, il s'agit d'envisager la répartition des équipements commerciaux sur les territoires composant l'espace transfrontalier, et les évolutions observées ces dernières années. Ce travail mobilise des données en France, dans les cantons de Genève, de Vaud et du Valais.

---

<sup>11</sup> Cf. Annexe et [http://www.geneve.ch/plan-directeur/asp/fiche\\_plan\\_directeur.asp?fiche\\_no=378&what=resume](http://www.geneve.ch/plan-directeur/asp/fiche_plan_directeur.asp?fiche_no=378&what=resume)

<sup>12</sup> Projet d'Agglomération Franco-Valdo-Genevois, le schéma d'agglomération et ses mesures, cahier annexe 3, page 31. <http://www.projet-agglo.org/>

<sup>13</sup> <http://www.statregio-francosuisse.net>

Les données utilisées en Suisse sont issues du recensement fédéral des entreprises, réalisé par l'Office fédéral de la statistique. La donnée de référence est le nombre d'emplois salariés et non-salariés recensés dans le commerce de détail. Pour apprécier le niveau de développement du commerce de détail dans les différentes zones considérées, le nombre d'emplois est divisé par la population afin d'obtenir un indicateur de la densité commerciale (nombre d'emplois dans le commerce de détail pour 1000 habitants). Ces données sont appréhendées à l'échelle des districts et des communes comptant plus de 100 emplois dans le commerce de détail.

#### ***Eléments spécifiques à retenir***

- Le développement des zones industrielles fait l'objet d'une affectation spécifique et d'un soutien par une fondation.
  - La constitution d'une base de données exhaustive au sein de l'administration cantonale.
  - La volonté de contraindre le stationnement en envisageant le paiement des parkings.
  - La volonté de promouvoir le commerce de proximité dans les plans de développement.
- La nécessaire prise en compte de la dynamique commerciale à une échelle qui dépasse les limites du canton et nécessite l'intégration de cette thématique dans le projet d'agglomération franco-valdo-genevois.

### **Canton du Valais: considération de localisation selon la taille des centres d'achats et actions de monitoring**

Le Plan Directeur Cantonal est l'outil central pour gérer la dynamique commerciale. Il précise les objectifs de développement et d'implantation des centres d'achats sur le territoire. Un plan de quartier est nécessaire pour les centres d'achats d'une surface supérieure à 5'000 m<sup>2</sup>. Au-delà, le Service de l'Aménagement du Territoire développe des actions de monitoring et d'études de la dynamique commerciale qui permettent d'évaluer et de faire évoluer la politique mise en place.

#### **Moyens de connaissance de la dynamique commerciale**

En 2001, le Service de l'Aménagement du Territoire a mandaté un bureau d'ingénierie pour l'élaboration d'une étude de base en vue de l'actualisation des fiches B.1 « Constructions et installations d'intérêt public » et B.3 « Centres d'achats » du Plan Directeur Cantonal. Ce mandat fait suite à deux études concernant la fiche B.3, à savoir le degré d'approvisionnement et les centres d'achats, effectuées en 1988 et en 1995. L'étude de base, réalisée en 2002, propose des mesures d'aménagement du territoire pour assurer l'approvisionnement en biens et services. Les données ont été tirées de diverses sources statistiques et d'enquêtes (questionnaires) effectuées par le SAT auprès des communes. La précision ainsi que l'exhaustivité des réponses fournies par les communes sont jugées bonnes. Dans certains cas particuliers, toutefois, elles ont dû faire l'objet de divers contrôles, de recherches et de corrections. Sur la base des chiffres récoltés, des indicateurs ont été établis en matière d'emplois indigènes, de mobilité individuelle, de degrés d'approvisionnement en produits alimentaires et de degré d'approvisionnement total. Ces indicateurs ont été mis en perspective dans le temps et dans l'espace (échelle communale) et ont contribué à l'actualisation de la fiche B.3 du plan directeur cantonal.

L'étude de base « Constructions et installations d'intérêt public et centres d'achats » (2002) n'a pas été diffusée.

### **Principes et outils de régulation de la dynamique commerciale**

Les objectifs du canton du Valais en matière de régulation de la dynamique commerciale ont été établis par une décision du Grand Conseil Valaisan. Ils visent à :

- Favoriser un approvisionnement suffisant et décentralisé en biens de consommation et services.
- Poursuivre une politique d'aménagement du territoire, orientée vers une décentralisation concentrée de l'urbanisation s'appuyant sur des pôles régionaux.
- Réduire les disparités régionales par la décentralisation des nouvelles constructions et installations publiques culturelles et sociales d'importance régionale ou cantonale, en prenant en considération leur accessibilité par les différents moyens de transports publics.

Pour mettre en œuvre ces objectifs, une fiche de coordination du plan directeur a été établie<sup>14</sup>. La fiche B.3/5 fixe les principes de localisation que doivent respecter les centres d'achats. Ils servent de base à l'analyse des projets par les services communaux et cantonaux dans le cas des projets situés dans les zones à bâtir. Hors des zones à bâtir, la commission cantonale des constructions intervient. Elle est composée de sept membres :

- 4 représentants des services cantonaux chargés de l'aménagement du territoire, des bâtiments, de la protection du paysage et des questions juridiques du département chargé des constructions.
- 3 membres choisis dans les trois régions constitutionnelles du canton et en dehors de l'administration cantonale.

Les principes exposés dans la fiche sont les suivants:

- Assurer l'approvisionnement en biens de consommation journaliers dans les communes ou villages de plus de 250 habitants.
- Intégrer les centres d'achats présentant une offre en biens de consommation journaliers ou non encombrants dans les centres urbains, à l'intérieur des zones d'habitation, à proximité des dessertes de transports publics ou à distance piétonnière.
- Implanter les centres d'achats présentant une offre en biens de consommation spécifiques encombrants à proximité des routes à grand débit et prioritairement hors des centres urbains.
- Justifier, dans les zones périurbaines, les centres d'achats présentant une offre en biens de consommation journaliers en fonction de leur vocation de proximité et des liaisons performantes en transports publics.
- Justifier les centres d'achats en fonction du besoin régional et limiter, en principe, la surface totale de vente à 5'000 m<sup>2</sup> par centre d'achat, sous réserve d'une procédure de planification.

---

<sup>14</sup> Cf. Annexe et

[http://www.vs.ch/Public/public\\_sat/sat\\_sheet\\_view.asp?Language=fr&ServiceID=15&id=B%2E3%2E5](http://www.vs.ch/Public/public_sat/sat_sheet_view.asp?Language=fr&ServiceID=15&id=B%2E3%2E5)

- Assurer un raccordement au réseau routier adéquat et suffisant en termes de fluidité et de sécurité, ainsi qu'une accessibilité optimale des centres d'achats par des modes de transport écomobiles : transports publics, vélo, marche à pied,...
- Favoriser des solutions constructives pour les bâtiments et les parkings qui assurent une utilisation mesurée du sol en prenant en considération leurs potentialités d'usages multifonctionnels.
- Prévoir une gestion adéquate des places de parc en tenant compte de la répartition modale.

Selon la taille des centres d'achats, les zones d'affectation sont à prévoir.

- Les centres d'achats ayant des surfaces de vente inférieures à 2'000 m<sup>2</sup> sont admissibles dans les zones de centre, d'habitation, ou autres zones adéquates, pour autant que les prescriptions réglementaires y relatives le permettent.
- Entre 2'000 m<sup>2</sup> et 5'000 m<sup>2</sup>, ils sont admissibles dans les zones de centre ou dans les zones d'affectation spéciale pour autant que les prescriptions réglementaires y relatives le prévoient explicitement et prennent en compte les principes de la fiche B.3/5.
- Pour les centres d'achats ou projets dont la surface de vente ou le cumul des surfaces de vente existantes et projetées est supérieur(e) à 5'000 m<sup>2</sup>, la création d'une zone d'affectation spéciale ainsi que l'élaboration d'un plan de quartier et d'une Etude d'Impact sur l'Environnement sont nécessaires.

#### ***Eléments spécifiques à retenir***

- Critères de localisation des centres d'achats en fonction de la taille et des fonctions des centres d'achats.
- le recours au monitoring pour élaborer un cadre d'action adapté à la dynamique commerciale.

## **2.2. APPROCHES REPOSANT SUR UN SYSTÈME DE LIMITATION DU TRAFIC**

Les trois régions ci-dessous ont recours à des stratégies de limitation du trafic visant à harmoniser les mesures d'aménagement du territoire avec celles de protection de l'air. Ainsi les autorités cantonales ou communales selon les cas disposent de mesures concrètes pour réguler une partie de l'implantation des installations génératrices de trafic sur leur territoire.

### **Canton de Berne**

En matière de localisation des centres commerciaux, le canton de Berne a mis en place une stratégie de planification multipolaire de son territoire. Ce découpage territorial est constitué de deux types de zones, les zones centres regroupant les trois agglomérations principales du canton (Berne, Thoun et Bienne) ainsi qu'une trentaine de pôles de développement tous identifiés au sein du PDCant. Ces derniers représentent des parties du territoire sur lesquelles le canton souhaite et autorise le déploiement d'activités économiques.

A côté de cette stratégie de localisation, le canton de Berne a adopté un traitement particulier pour les installations générant un trafic motorisé important. Lors de la procédure de demande de permis de construire, le nombre de trajets de toute installation commerciale nécessitant un plan spécial (dès 500 m<sup>2</sup> de surface de vente) est évalué en fonction du nombre de places de stationnement prévu. Si ce nombre dépasse les 2'000 trajets quotidiens (aller-retour), le projet entre dans la catégorie des installations à forte fréquentation. Celles-ci doivent obligatoirement être localisées à l'intérieur des zones centres ou des pôles de développement et remplir un certain nombre de critères spécifiques (capacité routière et accès au réseau de transports en commun notamment).

A cela s'ajoute encore un système cantonal de limitation du trafic relatif aux véhicules individuels motorisés : le système de pondération des trajets (SPT). Cet outil consiste à juguler l'augmentation de trafic évaluée dans un plan de mesures de la protection de l'air en octroyant à chaque zone du Plan Directeur Cantonal un contingent de trajets traduits en prestations kilométriques et répercutés sur chaque nouveau projet générant un trafic important. En cas de non respect de ces prescriptions par les exploitants des installations concernées et soumises à un système de contrôle, des mesures incitatives et de contraintes sont prévues par les autorités cantonales (amélioration de la desserte en transports publics, limitation des horaires ou périodes d'exploitation, augmentation de la tarifs de parcage, réduction du nombre de places de stationnement, etc.)

### **Canton de Soleure**

Le canton de Soleure dispose d'une stratégie de localisation et d'un traitement des installations dites à forte fréquentation similaires au canton de Berne. Cependant, le critère définissant les générateurs de trafic est fixé à 3'000 trajets (chaque aller et chaque retour compte pour une unité) et les plans spéciaux sont requis à partir de 3'000 m<sup>2</sup> de surface commerciale. Il n'y a pas de système global de limitation des trajets, mais un contingentement du trafic peut être exigé afin de ne pas surcharger les infrastructures routières (requis par PDCant au sujet des installations à forte fréquentation). Initialement, le canton de Soleure avait l'intention de recourir au SPT à l'instar de Berne, mais les autorités se sont rapidement aperçues que certaines caractéristiques de leur territoire (petite taille et forte influence des activités commerciales des cantons voisins notamment) rendaient son application contraignante et peu pertinente.

Dans sa stratégie de planification, le canton de Soleure a la particularité de traiter le trafic de marchandises. Les installations prévoyant un trafic supérieur à 400 mouvements de poids-lourds quotidiens sont également soumis à des critères de localisation. Toutefois, aucun centre commercial n'est à l'heure actuelle concerné par cette mesure destinée avant tout à des centres logistiques.

### **Ville de Zürich**

Le canton de Zürich n'applique pour l'instant<sup>15</sup> aucune mesure spécifique à la localisation des centres commerciaux. Cependant, les autorités de la Ville de Zürich ont instauré un système de limitation des trajets de toute installation générant du trafic qui désire s'implanter sur son territoire. Cette stratégie, basée sur le calcul du potentiel d'utilisation de chaque place de stationnement, incite les porteurs de projets à partager l'utilisation de leur parking avec d'autres (par exemple commerce et cinéma) afin d'obtenir l'autorisation de construire un nombre de places de parc suffisant. Une des particularités de cette mesure réside dans le fait qu'elle ne possède pas de base juridique, mais qu'elle permet une

---

<sup>15</sup> La révision en cours du Plan Directeur Cantonal devrait tenir compte plus spécifiquement aux aspects liés au commerce.

application plus souple d'un règlement communal de stationnement très restrictif. Cette flexibilisation permet l'implantation à proximité du centre-ville d'installations avec un nombre de place de parc plus important que ne le prévoit le règlement communal, sans pour autant engendrer un supplément de trafic puisque le nombre de trajets de véhicules individuels est contingenté. Le contexte zurichois se prête particulièrement bien à ce modèle en raison de la densité importante du réseau de transports en commun. Certains complexes<sup>16</sup> soumis au régime de limitation des trajets voient leur clientèle recourir à plus de 80% aux transports publics et à la mobilité douce. En cas de dépassement avéré des quotas planifiés, les exploitants des installations soumises à ces conditions sont priés de prendre des mesures qui vont de l'augmentation du prix des places de parc au paiement de taxes correspondant au dépassement constaté. Si aucune mesure n'est efficace, la Ville de Zürich applique alors le règlement de stationnement à la lettre ce qui entraîne une diminution drastique du nombre de places de parc autorisées.

Le système de limitation du trafic complète le plan d'affectation communal qui regroupe au sein de zones de développement le sol disponible pour les activités commerciales.

---

<sup>16</sup> Centre commercial de Sihlcity notamment.

## 2.3. ETUDE DE LA TRANSFÉRABILITÉ DES MESURES PHARES IDENTIFIÉES DANS D'AUTRES CANTONS

Canton	Mesures retenues	Effets recherchés	«Transférabilité pour le canton de Fribourg»
Jura	<p>Localisation explicite des centres d'achats dans les centres urbains.</p> <p>Accompagnement des projets par les collectivités locales et négociation avec les promoteurs.</p>	<p>Concentration des activités génératrices d'intensité urbaine dans les principaux centres du canton et la confortation de l'armature urbaine.</p> <p>Recherche d'une localisation optimale entre les intérêts privés et la qualité urbaine.</p>	<p>Le canton du Jura connaît un développement territorial spécifique qui est difficilement comparable à celui du canton de Fribourg. Toutefois, il faut retenir la capacité des acteurs publics (canton, commune) à négocier pour l'implantation optimale de centres commerciaux et à créer ainsi des moteurs de qualité urbaine.</p>
Vaud	<p>Elaboration à venir d'une stratégie globale de gestion des IFF.</p> <p>Accompagnement des projets stratégiques.</p>	<p>En attente.</p> <p>Permet une meilleure planification des secteurs à enjeux.</p>	<p>Le canton de Fribourg pourrait identifier les secteurs stratégiques et mettre en place des démarches partenariales de suivi de leur développement.</p>
Genève	<p>Distinction des zones industrielles et des zones artisanales dans les démarches de planification.</p> <p>Constitution d'une base de données transversale aux différents services traitant les autorisations de construire et les procédures d'aménagement.</p>	<p>Permet une meilleure valorisation économique.</p> <p>Permet une connaissance précise et continue de l'implantation des centres commerciaux.</p>	<p>Cette mesure permettrait de mieux valoriser des terrains de qualité pour le développement économique en distinguant le développement commercial du développement industriel. Cette démarche est contrainte par la forte autonomie communale dans le Canton de Fribourg.</p> <p>Une telle démarche est possible dans le canton de Fribourg. Elle nécessite toutefois un travail de collecte rétroactif important (externalisable) et des évolutions dans l'organisation interne au SeCA.</p>



Canton	Mesures retenues	Effets recherchés	«Transférabilité pour le canton de Fribourg»
Neuchâtel	<p>Etude de l'approvisionnement de la population.</p> <p>Obligation de réaliser des plans de quartiers ou des études de faisabilité pour tout projet de centre commercial.</p> <p>Limitation de la surface de vente autorisée et concentration des projets majeurs.</p> <p>Etablissement de critères de desserte.</p>	<p>Concentration du développement commercial dans les centres urbains.</p> <p>Amélioration de la desserte de proximité des habitants.</p>	<p>Une démarche d'étude approfondie et suivie peut être mise en place en mobilisant les données existantes, les archives mais également des moyens humains et/ou financiers pour conduire une telle démarche pérenne.</p> <p>Le plan directeur cantonal peut comporter des critères de localisation du développement commercial plus précis.</p> <p>L'obligation de réaliser des plans de quartier ou des études de faisabilités est possible et peut être inscrite dans le PDCant.</p>
Valais	<p>Mise en place de critères de localisation des centres d'achats en fonction de la taille.</p> <p>Réalisation d'une étude de suivi.</p>	<p>Contrôle de l'approvisionnement de la population.</p> <p>Monitoring du développement commercial.</p>	<p>Le Plan directeur Cantonal du canton de Fribourg peut comporter les critères de localisation des commerces en fonction de la desserte, du type de zone et de l'insertion dans le territoire.</p> <p>Etude de suivi : idem Neuchâtel.</p>

Canton	Mesures retenues	Effets recherchés	«Transférabilité pour le canton de Fribourg»
Berne	<p>Planification multipolaire du développement territorial.</p> <p>Système de pondération des trajets (limitation du trafic) sur l'ensemble du territoire.</p> <p>Système de pondération des trajets imposés aux installations générant plus de 2'000 trajets par jour à l'obtention du permis de construire.</p> <p>Recours à un plan spécial lorsque la surface de vente dépasse 500 m<sup>2</sup>.</p>	<p>Harmonisation entre mesures de protection de l'air et aménagement du territoire.</p> <p>Lutte contre le développement des installations en dehors des zones centres et de développement planifiées.</p>	<p>La planification multipolaire peut être intégrée dans le PDCant fribourgeois.</p> <p>Le système de pondération des trajets bernois doit être adapté au contexte fribourgeois en raison du moindre nombre de zones où se concentrent les activités commerciales d'envergure.</p> <p>Le recours à un plan spécial pour les commerces de plus de 500 m<sup>2</sup> serait une plus-value intéressante pour le canton.</p>
Soleure	<p>Planification multipolaire du développement territorial.</p> <p>Critères de localisations pour les installations générant un trafic important de marchandises.</p> <p>Système de limitation des trajets pour les projets à forte fréquentation.</p>	<p>Lutte contre le développement des installations en dehors des zones centres et de développement planifiées.</p>	<p>Mêmes remarque que pour le système Bernois. Le trafic de marchandises est une option à envisager, mais un diagnostic préalable de la situation serait à réaliser.</p>

Canton	Mesures retenues	Effets recherchés	«Transférabilité pour le canton de Fribourg»
Zürich	<p>Stratégie des zones de développement.</p> <p>Plan d'affectation de ces zones englobant un nombre total de places de parc.</p> <p>Système différencié de réduction du nombre de places de parc du centre-ville.</p> <p>Contingent de trajets appliqué pour plus de flexibilité.</p> <p>Possibilité d'échange des places de parc au sein d'une même zone.</p>	<p>Solution pour allier développement territorial et mesures de protection de l'environnement au niveau local.</p>	<p>L'incitation au partage des places de stationnement à l'intérieur d'une zone à fort trafic est une stratégie susceptible d'intéresser les autorités comme les exploitants dans tous les cas de figure.</p> <p>Limiter les trajets plutôt que les places de stationnement est une mesure qui permet le respect des mesures de protection de l'air tout en préservant le potentiel économique. Toutefois la situation de Zürich doit être relativisée par rapport à celle observée à Fribourg du point de vue de la taille des agglomérations et de la densité de transports en commun.</p>

### 3. RECOMMANDATIONS

Les analyses précédentes permettent de formuler des recommandations pour l'amélioration du système de régulation de la dynamique commerciale.

#### 3.1. RAPPEL ET SYNTHÈSE DES ENJEUX LIÉS À LA GESTION DES CENTRES COMMERCIAUX POUR LE CANTON DE FRIBOURG

La réponse à apporter au postulat Kolly/Ducotterd amène les services du Canton à préciser les enjeux que la problématique des centres commerciaux pose au canton de Fribourg. En effet, le développement des activités commerciales doit à la fois répondre aux besoins d'approvisionnement de la population du canton et aux exigences du développement durable. Ces deux objectifs ont pour conséquences :

- D'éviter le gaspillage du sol (économie des surfaces utilisées).
- De minimiser les nuisances environnementales, notamment pour les riverains par une localisation adéquate, avec un concept de mobilité intégré comprenant les TP, les TIM, et les parkings.
- De pouvoir disposer de terrains pour l'implantation d'entreprises industrielles souvent mises en concurrence avec les activités commerciales.
- D'améliorer la qualité urbanistique (bâtiments, zones commerciales) par une meilleure intégration dans le paysage.
- De conserver des centres-villes attractifs et de garantir un approvisionnement satisfaisant de la population dans les quartiers et les régions.
- D'intégrer le développement des activités commerciales dans la stratégie territoriale de développement durable du canton.

Pour faire face à ces enjeux importants pour le canton, des mesures et des actions prioritaires doivent être mises sur pied rapidement.

#### 3.2. RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

Ces recommandations issues des propositions formulées aux points 3.3. et suivants mettent en avant des actions à entreprendre à court terme pour répondre à la pression de l'offre et mettre en place un système cohérent de régulation de l'activité commerciale.

- Dresser l'inventaire des surfaces commerciales par types de commerce/localisation ; il s'agit de réaliser une enquête auprès des communes et des entreprises commerciales pour réaliser le relevé des informations nécessaires et adapter la fiche de saisie établie lors de la délivrance des permis de construire en incluant les surfaces en m<sup>2</sup>, le type de commerce, le nombre de places de parc,...
- Décréter un moratoire pour toute demande de permis de construire concernant une nouvelle surface commerciale dans une zone où les activités commerciales sont absentes et cela dans l'attente d'une stratégie cantonale globale pour les centres commerciaux ; l'objectif de cette mesure est clairement de privilégier l'implantation d'entreprises industrielles, notamment dans

les zones stratégiques cantonales. Une réflexion préalable sur les moyens à disposition pour la mise en œuvre de cette mesure est nécessaire.

- Toute nouvelle implantation de centre commercial doit être soumise à un plan spécial, quelle que soit la taille de la surface de vente ou du type d'activités commerciales.
- Toute transformation ou extension de centres commerciaux doit être soumise à un plan spécial et à un rapport 47 OAT.
- À l'échelle régionale, inciter la réalisation de schéma de développement du commerce prévoyant la répartition des niveaux d'approvisionnement (commerces de proximité, moyennes surfaces, commerces spécialisés...) et les impacts spatiaux qui découlent de cette stratégie.
- Le canton doit définir les pôles stratégiques commerciaux avec une stratégie d'approvisionnement des régions (commerce de proximité); cette stratégie doit s'intégrer au PDCant dans une nouvelle fiche précisant les contraintes de dessertes de transport au regard des types de zones et décrivant les principes à respecter.
- Informer et sensibiliser les communes et les acteurs privés sur les dispositions existantes en relation avec les activités commerciales dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'environnement, des transports, ... La réalisation du Guide pour l'aménagement local peut être un moyen pertinent.
- Constituer officiellement une plate-forme de consultation entre les grands distributeurs et les représentants du commerce de détail, d'une part, et des services de l'Etat, d'autre part, et cela sous le patronage du Conseil d'Etat. Il s'agit d'instaurer un dialogue pour une gestion globale satisfaisante pour l'ensemble des partenaires et la réalisation de projets de qualité.
- Rendre obligatoire le stationnement payant pour tous les centres commerciaux et créer un fond spécial permettant de redistribuer en cohérence avec l'objectif de diminution des nuisances liées à la mobilité.
- Inciter à la création de parking souterrain dans les nouveaux projets de centres commerciaux et dans le cadre d'éventuels agrandissements pour économiser le sol.

### **3.3. DÉVELOPPER UN SYSTÈME DE SUIVI DE LA DYNAMIQUE COMMERCIALE**

#### **3.3.1. Créer une base de données recueillant les demandes d'autorisations de construire**

Le canton de Genève conduit une démarche similaire pour l'ensemble des autorisations de construction. Elles sont saisies de manière systématique dès l'instruction et constituent une base solide pour les analyses territoriales. Il peut effectivement exister un décalage entre le projet déposé et la construction effective. Toutefois, compte-tenu des pressions sur les marchés fonciers et des moyens de contrôle des constructions, ces situations tendent à être marginales. Des partenariats avec les communes peuvent être développés.

#### **3.3.2. Effectuer une collecte de rattrapage des autorisations de construire de centres commerciaux**

Les archives de l'administration cantonale contiennent des informations précieuses relatives aux demandes passées d'autorisations de construire. Combinée à la connaissance de terrains des agents

de l'administration cantonale et à un éventuel partenariat avec les communes et les principales firmes développant des centres commerciaux, une base solide peut être constituée.

### **3.3.3. Développer des partenariats avec les firmes développant des centres d'achats pour connaître leur implantation**

A l'image du travail réalisé par l'administration cantonale neuchâteloise, il est possible de se rapprocher des principales firmes qui développent des centres d'achats pour connaître le niveau de leur implantation sur le territoire et développer ainsi une base de données solide.

### **3.3.4. Développer des outils de prospective d'évolution de la dynamique commerciale**

Les principaux documents de planification qui interviennent sur la régulation de la dynamique commerciale développent des indicateurs restrictifs pour la localisation. En les appliquant sur l'ensemble d'un territoire de manière théorique, il est possible d'identifier les zones présentant un fort potentiel (risque) de développement et de construction d'espaces commerciaux dans le canton. Sur la base de cette analyse des travaux de prospective territoriale peuvent être réalisés.

## **3.4. FAIRE ÉVOLUER LES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION TERRITORIALE**

### **3.4.1. Faire du Plan Directeur Cantonal l'outil principal de gestion de la localisation des centres d'achats**

Le plan directeur cantonal fribourgeois traite de manière semblable l'ensemble des zones d'activités quel que soit leur usage (commerces, industrie, tertiaires...). L'absence de distinction conduit à une forte concurrence territoriale entre l'industrie et le commerce et engendre nécessairement une spécialisation des territoires.

A l'image de démarches conduites dans d'autres cantons, le plan directeur cantonal doit fixer des critères de localisation clairs pour les centres d'achats et les zones commerciales. Il doit s'inscrire dans une démarche de planification positive. Pour cela, l'approche par la notion de l'approvisionnement de la population paraît être particulièrement appropriée.

Le PDCant doit apporter des éléments sur les règles de dimensionnement et d'implantation des commerces. Ces règles doivent préciser la taille, la desserte, le concept de mobilité et le type de commerces dont l'implantation serait autorisée. Les critères de localisation établis selon une typologie de commerce et des zones d'affectation doivent permettre d'encadrer le développement commercial.

### **3.4.2. Impulser les réflexions stratégiques à l'échelle régionale**

Avec le développement massif de la mobilité, les villes ont connu ces dernières décennies des changements d'échelle considérables. La ville en tant que phénomène spatial est sortie de ses limites administratives communales, et les aires de chalandise se sont considérablement dilatées. L'échelle régionale constitue désormais celle qui correspond le mieux aux aires de chalandise, et dans laquelle sont notamment mis en concurrence les principaux centres d'achats. C'est également à cette échelle que peuvent être articulés les différents types d'approvisionnement. Il paraît en effet particulièrement important de conduire une démarche de planification prenant en compte notamment l'approvisionnement de proximité.

Des démarches de planification émergent à l'échelle des agglomérations. Le commerce n'est encore que très peu appréhendé à ce niveau. L'administration cantonale pourrait promouvoir une meilleure prise en compte de cette thématique à l'échelle des agglomérations, en prenant en compte le fait que l'aménagement régional est facultatif.

### **3.4.3. Mener des démarches stratégiques à l'échelle des zones commerciales**

Les avatars paysagers et urbanistiques des zones commerciales tiennent certes de la qualité contestable des projets de centres d'achats, mais également de la juxtaposition des centres d'achats. Pour mieux prendre en compte ces enjeux des démarches stratégiques à l'image de celle menée sur le plateau d'Agy sur les communes des Granges-Pacot et Fribourg.

### **3.4.4. Imposer une démarche de planification pour tout projet de centre commercial**

Les débats qui animent actuellement la presse généraliste concernent souvent de l'opportunité de la localisation des centres d'achats. Les seuils d'obligation pour des plans spéciaux sont remis en cause régulièrement par les grands distributeurs. Pour à la fois dépasser cette question et promouvoir des planifications de qualité, il pourrait être opportun d'imposer de réaliser des études d'impact et à minima des études spéciales préalablement à la construction de centre d'achats quel que soit leur taille. Cette façon de procéder éliminerait le biais de concurrence existant entre les enseignes commerciales soumis à plan spécial et les petits établissements commerciaux (<1'000 m<sup>2</sup>).

### **3.4.5. Accentuer la coopération inter-services pour l'instruction des dossiers de projet de centres commerciaux**

La prise en compte croissante de l'environnement et des transports dans les démarches de planification conduit à une relative mais néanmoins nécessaire complication des démarches d'aménagement. L'élaboration puis l'instruction des dossiers nécessiterait donc de s'appuyer sur des référentiels prenant en compte l'ensemble des critères et des objectifs à satisfaire en fonction des objets planifiés. La gestion de ces dossiers nécessite surtout de poursuivre et de consolider des coopérations inter-services. Sont particulièrement visés par de tels rapprochements, les services des ponts et chaussées des transports et de l'énergie, de l'environnement et des constructions et de l'aménagement.

## **3.5. DISTINGUER LE DÉVELOPPEMENT COMMERCIAL DU DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL**

### **3.5.1. Maîtriser la gestion de l'implantation d'entreprises industrielles**

L'implantation des centres commerciaux concurrence sur le territoire le développement d'autres fonctions économiques. Aussi, pour préserver le développement économique du canton, il s'avère particulièrement nécessaire de distinguer ces deux types d'usage du sol et ce dès le niveau cantonal.

A l'image des procédures mises en place dans le canton de Genève, il paraît important de prioriser le développement des zones industrielles. Il pourrait notamment s'agir de développer un organisme chargé de porter le développement des terrains industriels prioritaires et de créer une commission regroupant aménagement du territoire et économie dont le rôle serait de veiller au bon équilibre entre développement industriel et approvisionnement de la population.

### **3.5.2. Créer un organisme chargé du soutien et du développement des zones industrielles**

Jouant le même rôle de soutien du développement industriel que la Fondation des Terrains Industriels à Genève, une structure ad'hoc pourrait être créée. Elle aurait notamment en charge la mise en place d'une politique foncière active et pourrait être pilotée par la promotion économique et/ou le SeCA.



### **3.6. POURSUIVRE ET INTENSIFIER LA RÉDUCTION DES NUISANCES LIÉES AUX MOBILITÉS**

#### **3.6.1. Créer un système de limitation des trafics**

Un système de pondération des trafics peut se révéler être un outil tout à fait pertinent de planification du développement commercial. Le canton de Berne est un bon exemple en la matière. Les démarches en cours dans le canton de Fribourg, notamment à travers le plan de mesures de protection de l'air et du bruit sont des premières expériences à poursuivre. La création d'un système de pondération des trafics dans le canton de Fribourg pourrait permettre de mieux contrôler le développement des mobilités, mais également d'envisager une démarche de planification positive du développement commercial. Des contingentements et des seuils de trafics par zone pourrait être développés, notamment dans les secteurs de développement stratégique.

#### **3.6.2. Améliorer la planification de la mobilité**

La planification et la régulation des déplacements est encore peu développée à l'échelle communale et rarement mise en perspective avec les autres thématiques de développement territorial. Des démarches sont engagées à l'échelle cantonale (PCTr) et d'agglomération. Une amélioration de la coordination entre le développement des différents modes de transports (TIM, TP, modes doux) et le stationnement dans les PAL devraient être envisagée. Des plans de déplacement développés à l'échelle de l'agglomération devraient être développés de manière parallèle à d'autres démarches sectorielles.

#### **3.6.3. Imposer la non gratuité des parkings des centres d'achats**

Plusieurs cantons engagent des démarches de réflexion pour envisager la mise en place de politique de non gratuité des parkings des centres commerciaux (existants et nouveaux). De telles approches peuvent permettre de réduire les générations de déplacements. Elles doivent toutefois être homogénéisées à l'échelle du canton. Cette mesure doit permettre une égalité de traitement des promoteurs de centres d'achats. Elle nécessite cependant une éventuelle évolution des bases légales en la matière ou une meilleure application des concepts de stationnement. La redistribution des bénéfices est nécessaire pour promouvoir des alternatives aux transports individuels motorisés.

### **3.7. ACCOMPAGNER LES PROJETS STRATÉGIQUES**

#### **3.7.1. Identifier les pôles de développement commerciaux stratégiques**

Dans la continuité du plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale, un travail d'identification des secteurs du canton présentant de forts enjeux de développement commercial peut être conduit.

#### **3.7.2. Créer un cadre de négociation et de partenariat avec l'ensemble des acteurs du développement commercial**

Pour engager le développement spatial des pôles stratégiques ainsi que l'implantation de nouveaux centres d'achats, il paraît opportun d'officialiser des partenariats avec les principaux acteurs du développement commercial: chambres de commerces, principales firmes, lobbys, promoteurs,

communes, administration cantonale... Ces espaces de concertation peuvent permettre au canton d'accompagner la promotion qualitative de projets et de veiller à leur bonne insertion dans le territoire.

## **ANNEXES**

### **Rappel du Postulat René Kolly/Christian Ducotterd (P2016.07) sur la politique cantonale en matière d'implantation de grandes surfaces et de centres commerciaux**

#### **Résumé du postulat**

*Le canton de Fribourg a connu l'implantation de nombreux centres commerciaux et grandes surfaces. Avec l'expansion économique et démographique annoncée pour les prochaines années, cette tendance va se poursuivre non seulement autour des agglomérations urbaines mais sur l'ensemble du territoire cantonal. Le canton doit actualiser sa politique en la matière, non pas pour empêcher mais pour maîtriser le développement et la localisation de tels équipements commerciaux. Le Conseil d'Etat est invité à revoir les outils légaux et de planification dans les domaines des autorisations, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.*

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

##### **1. Problèmes posés par l'implantation des centres commerciaux**

*Les centres commerciaux ont connu un fort développement dans les années 80 et cet essor s'est encore intensifié ces dernières années. Le recensement fédéral des entreprises 2005 indique que le domaine du commerce de détail connaît dans le canton de Fribourg une croissance largement supérieure à la moyenne suisse. Et de nouvelles implantations ou extensions sont probables, compte tenu du développement démographique escompté.*

*Même si ces centres permettent une diversification de l'offre et donc, participent au développement commercial du canton, comme le reconnaissent d'ailleurs les postulants, il est indéniable que leur implantation, plus particulièrement hors des centres urbains, pose de nombreux problèmes qui ne peuvent être appréhendés que par le biais d'une analyse transversale, intégrant non seulement des éléments liés à la planification, à la mobilité et à la protection de l'environnement, mais aussi des aspects économiques et sociaux.*

*Du point de vue de l'aménagement du territoire, il est clair que la multiplication et la dispersion des grands consommateurs de terrains que sont les centres commerciaux, entrent en conflit avec les principes de l'utilisation mesurée et l'occupation rationnelle du sol, ancrés dans la Constitution fédérale (art. 75) et concrétisés dans la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT). Il est à relever que les activités commerciales recherchent généralement les mêmes emplacements que les activités à forte valeur ajoutée, d'où l'émergence d'une nouvelle problématique: une concurrence territoriale entre les activités économiques et la nécessité de fixer des priorités en matière d'aménagement du territoire en vue de préserver des terrains pour de futures activités à forte valeur ajoutée. Par ailleurs, les secteurs destinés à ces activités se caractérisent souvent par des qualités urbanistiques faibles, contribuant à une banalisation certaine du paysage. Enfin, il s'agit de garder à l'esprit que tous les centres commerciaux autorisés ne se sont pas réalisés*

et que parmi les centres en cours d'exploitation, certains connaissent des difficultés économiques. A cet égard, on peut comprendre les préoccupations des collectivités publiques qui, à plus long terme, devront éventuellement gérer des friches commerciales.

Le fort développement des centres commerciaux hors des centres urbains s'accompagne encore de toute une série d'autres effets collatéraux, non désirés. La mobilité induite par ces grands générateurs de trafic est source de bruit et de pollution atmosphérique, des nuisances susceptibles de constituer une gêne considérable pour la population riveraine. Dans la majorité des cas, les secteurs à forte concentration commerciale se caractérisent aussi par une surcharge des réseaux de transport, avec parfois un trafic généré en des endroits mettant en péril le fonctionnement optimal du système de transport. L'exploitation de ces secteurs se traduit par une forte augmentation de pointes de charges souvent incontrôlables à la proximité des nœuds autoroutiers et par des perturbations fréquentes de la fluidité du trafic de transit sur certains axes. En outre, la desserte en transports publics, pour autant qu'elle soit assurée, ne l'est pas toujours de manière efficace. D'un point de vue social, le phénomène a des effets non négligeables sur la vie locale: les commerces de proximité disparaissent, entraînant une perte d'attractivité des centres des localités.

## **2. Cadre légal**

S'agissant du cadre légal en vigueur, on relève que la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) attribue la responsabilité de l'aménagement local aux communes (art. 33). D'une façon générale, la loi met à disposition des différentes autorités compétentes les instruments nécessaires pour aménager le territoire et traiter les demandes de permis de construire, en analysant la conformité des projets avec les exigences légales, tout en donnant aux particuliers les moyens juridiques de faire valoir leurs droits. Au niveau de la planification cantonale, différents critères et principes pour les grands générateurs de trafics sont fixés par le plan directeur cantonal en vigueur (PDCant, Urbanisation et équipements, 4. Zones d'activités et grands générateurs de trafic) et par le plan cantonal des transports, principalement décision 2.6.3).

L'un des buts premiers de l'aménagement du territoire est de gérer les sites stratégiques de manière à promouvoir un développement territorial durable, tout en respectant les conditions-cadre, et notamment la garantie de la propriété et la liberté économique. La planification devrait permettre d'envisager les moyens dont disposent les collectivités pour assurer une localisation optimale des centres commerciaux et réduire, si possible éviter les effets non souhaités de cette localisation. Même si l'on devait considérer que le cadre légal et les instruments de planification actuels permettent de trouver des solutions adaptées pour planifier les zones commerciales et traiter les différentes demandes d'implantation, l'accentuation du phénomène constaté fait ressortir avec toujours plus de netteté les problèmes liés à:

- la coordination en matière d'aménagement (y compris entre les plans d'aménagement local des communes);
- la mobilité;
- la protection de l'environnement.

De même, elle soulève des questions fondamentales par rapport au développement économique futur et à la stratégie de développement territorial de l'ensemble du canton.

Actuellement, certaines communes sont confrontées à des demandes concrètes de projets sur des terrains déjà affectés à des activités commerciales ou nécessitant une modification de leur réglementation. Ces demandes d'implantation renvoient les autorités communales aux

*problématiques évoquées ci-dessus et les contraignent à mener des réflexions par rapport à l'orientation qu'elles aimeraient donner à l'aménagement de leur territoire, compte tenu également des attentes de leur population. Le plan directeur de l'agglomération de Fribourg, en cours de consultation publique, intègre également cette problématique, puisqu'il prévoit un moratoire jusqu'au 1er janvier 2020 pour les nouveaux centres commerciaux d'importance régionale prévus en dehors des centres urbains.*

### **3. Prise de position du Conseil d'Etat**

*Dans le contexte actuel, et compte tenu de l'évolution récente de la situation, le Conseil d'Etat estime que la préoccupation des postulants est légitime, d'autant qu'ils ne demandent pas que le développement de ces centres soit empêché, mais qu'il soit maîtrisé. Dans la mesure où le développement durable est un but consacré par la Constitution du canton de Fribourg, le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité d'entreprendre une étude afin de dresser un bilan de la situation actuelle et d'apprécier de façon complète tous les enjeux de la problématique. Sur la base de cette appréciation, il se prononcera sur l'opportunité de définir une politique cantonale en la matière et d'instaurer de nouveaux instruments légaux ou de planification.*

*Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter le postulat.*

*Fribourg, le 21 août 2007*

## LISTES DES PERSONNES INTERVIEWÉES

- M. Pierre Caille, Chef du service de la statistique
- M. Samuel Clerc, Promotion économique
- M. Hubert Dafflon, Chef du SeCA
- M. Hans Gygax, SEN
- M. Rudolf Meurly, SeCA
- M. Thierry Mauron, Promotion économique
- Mme Jasmine Montel-Cambou, Service des ponts et chaussées
- Mme Giancarla Papi, SeCA, Cheffe de la section aménagement cantonal
- M. Patrick Ramuz, SeCA, Chef de la section juridique
- M. Kurt Rothermann, SeCA, Chef de la section construction
- M. Michel Vonlanthen, STE

Des entretiens auprès des personnes responsables des questions du commerce dans leurs cantons ont été réalisés. Les personnes suivantes ont été contactées:

- M. Dominique Nusbaumer, Chef du Service aménagement cantonal, Etat du Jura
- M. Sébastien Wüst, urbaniste, Etat de Vaud
- M. Bruno Beurret, aménagiste, Etat de Genève
- M. Jean-Gabriel Tornay, aménagiste, Etat de Neuchâtel

## EXTRAITS DES FICHES DE PLAN DIRECTEUR CANTONNAUX ANALYSÉES

## Fiche Urbanisation et équipements n° 4 du Plan directeur du canton de Fribourg

## 4. Zones d'activités et grands générateurs de trafic



## Voir aussi:

Structure urbaine;  
 Concept d'urbanisation et critères pour le dimensionnement de la zone à bâtir;  
 Concept global des transports;  
 Surfaces agricoles et d'assolement;  
 Sites pollués;  
 Pôles touristiques;  
 Implantation d'installations de tourisme et de loisirs;  
**Protection de l'air;**  
 Risques chimiques et technologiques;  
 Eaux souterraines

## Instances concernées:

Instance de coordination:  
 Service des constructions et de l'aménagement

Communes:  
 Toutes

Instances cantonales:  
 SPC, STE, PromFR, SEn

Autres cantons:  
 BE, NE, VD

Confédération:  
 ODT

Autres instances:  
 Groupe de coordination et de soutien, CFCIS, Entreprises de transports, Entreprises distributrices d'énergie, Union patronale, Associations régionales

## 1. PROBLÉMATIQUE

Les zones d'activités servent à accueillir des entreprises du secteur secondaire ou tertiaire. Les grands générateurs de trafic sont des constructions ou des installations comme les installations touristiques ou de loisirs, des centres commerciaux ou des combinaisons de ces fonctions. Les zones d'activités et les zones accueillant les grands générateurs de trafic ont des caractéristiques semblables: elles occupent de grandes surfaces, elles doivent être dotées de bonnes possibilités d'accès et génèrent un grand trafic.

Conscient de la nécessité de renforcer l'armature économique du canton de Fribourg et conscient que les moyens à disposition sont limités, le Conseil d'Etat a élaboré un plan sectoriel des zones d'activités. Le but de ce document est de montrer où il est judicieux de concentrer les efforts de planification et de promotion pour avoir un maximum d'effet pour le développement économique du canton. Le plan sectoriel inventorie les terrains disponibles à court, moyen et long terme. Ces zones d'importance cantonale sont composées de terrains variés, situés à des endroits stratégiques et présentant le plus grand potentiel pour l'implantation de nouvelles entreprises. Elles sont réparties sur sept pôles de développement, soit un par district.

Hors des pôles de développement, il est possible, comme par le passé, de maintenir ou de créer des zones d'activités d'importance régionale ou locale. En vue d'assurer un développement durable et constituer un réseau entre les centres et le reste du territoire, il est indispensable de poursuivre les efforts actuels déployés pour le renforcement de l'économie et de soutenir les efforts en matière de développement touristique.

Le plan directeur cantonal définit la politique cantonale en matière de zones d'activités, désigne les pôles de développement et fixe les conditions pour la création **et la gestion** des zones d'activités.

## 2. PRINCIPES

## BUTS DE LA POLITIQUE DU CANTON

- Garantir une offre suffisante, différenciée, attractive et bien localisée de terrains reconnus comme zones d'activités d'importance cantonale.
- Veiller à accroître en premier lieu l'offre de terrains disponibles dans les zones d'activités légalisées.
- Concentrer prioritairement l'engagement et les moyens à disposition du canton sur les sites présentant le meilleur potentiel pour l'implantation de nouvelles entreprises.
- Proposer une gamme différenciée de lieux d'implantation, attractifs et bien localisés.
- Faire participer toutes les régions au développement économique.
- Mettre la compétence et le savoir-faire de l'administration cantonale à disposition des communes et des régions pour faciliter une mise en valeur et une promotion efficace des zones d'activités.
- Garantir également hors des pôles de développement, et notamment dans les régions de montagne, une offre suffisante de terrains affectés aux zones d'activités permettant



#### 4. Zones d'activités et grands générateurs de trafic

l'implantation, l'extension et/ou la délocalisation d'entreprises à caractère régional ou local.

- Encourager les collectivités publiques à exercer une politique foncière active.
- Éviter la dispersion des grands générateurs de trafic sur tout le territoire du canton.

#### PRINCIPES DE LOCALISATION

##### Pôles de développement

Le canton entend concentrer ses efforts de planification et de promotion sur sept pôles de développement économique:

1. Fribourg et environs
2. Morat/Kerzers
3. Basse Singine
4. La plaine de la Broye, le long de l'autoroute A 1
5. Bulle et environs
6. Châtel-St-Denis
7. Romont.

##### Zones d'activités d'importance cantonale

Les zones d'activités d'importance cantonale doivent:

- Etre situées à l'intérieur des pôles de développement.
- Figurer dans le plan d'aménagement local de la commune concernée (plan d'affectation des zones ou plan directeur d'utilisation du sol) et dans le plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale.
- Comprendre, en règle générale, une surface libre d'au moins un hectare ou permettre la construction d'au minimum 5'000 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher.
- Etre situées sur un axe de transport d'importance cantonale (à moins de 2 kilomètres d'une route nationale, sur une route cantonale axe prioritaire ou relié à un réseau de transports publics performant).
- Comprendre des voies d'accès qui ne traversent pas des zones habitées.
- Réserver les terrains nécessaires au raccordement ferroviaire pour les secteurs présentant des conditions techniques et financières acceptables. En cas d'impossibilité de raccordement ferroviaire, réserver des possibilités de transbordement rail - route dans les gares du voisinage.
- Les propriétés sont en mains publiques ou les propriétaires sont réellement disposés à vendre dans un délai contractuel.

*Dimensionnement des zones d'activités dans les communes comprenant des zones d'activités d'importance cantonale*

- Les zones d'activités sont dimensionnées sur la base des surfaces occupées dans ce type de zones dans l'ensemble de la commune concernée. Le total des surfaces non construites, hormis les réserves destinées à l'extension des entreprises existantes, ne peut dépasser les deux tiers de la surface effectivement construite. Pour les entreprises existantes hors zones d'activités (par exemple en zone village ou mixte),



## 4. Zones d'activités et grands générateurs de trafic



des réserves peuvent être prévues pour un déplacement ou une extension de l'activité sur la base d'un projet précis.

**Zones d'activités d'importance régionale**

- Les zones d'activités d'importance régionale:
  - qui sont situées hors des pôles de développement doivent permettre l'extension et/ou la délocalisation des entreprises existantes ainsi que, le cas échéant, la création d'entreprises à caractère régional.
  - Comprennent, en règle générale, une surface libre d'au moins 5'000 m<sup>2</sup> ou permettre la construction d'au minimum 2'500 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher.
  - sont définies dans le cadre de l'établissement d'un plan directeur régional.
  - sont localisées au minimum dans les centres intercommunaux.
- L'équipement d'une zone d'activités d'importance régionale ne doit pas nécessiter l'aménagement de nouvelles voies d'accès importantes.

> Voir Thème «Structure urbaine»

**Zones d'activités d'importance locale**

- Les zones d'activités d'importance locale:
  - qui sont situées hors des pôles de développement doivent permettre l'extension et/ou la délocalisation des entreprises existantes ainsi que, le cas échéant, la création d'entreprises à caractère local.
  - sont notamment destinées aux exploitations artisanales orientées sur les besoins d'une clientèle locale ainsi qu'aux petites exploitations du secteur tertiaire.
- L'équipement d'une zone d'activités d'importance locale ne doit pas nécessiter l'aménagement de nouvelles voies d'accès importantes.

*Dimensionnement des zones d'activités dans les communes comprenant des zones d'importance régionale ou locale*

- Les zones d'activités sont dimensionnées sur la base des surfaces occupées dans ce type de zones dans l'ensemble de la commune concernée. Le total des surfaces non construites, hormis les réserves destinées à l'extension des entreprises existantes, ne peut dépasser le tiers de la surface effectivement construite. Pour les entreprises existantes hors zones d'activités (par exemple en zone village ou mixte), des réserves peuvent être prévues pour un déplacement ou une extension de l'activité sur la base d'un projet précis.

**Grands générateurs de trafic**

- Tout projet commercial, touristique ou de loisirs provoquant plus de 2'000 trajets par jour de trafic motorisé est considéré comme grand générateur de trafic (les poids lourds sont comptés deux fois).
- Les grands générateurs de trafic doivent:
  - être situés dans des secteurs remplissant les critères des zones d'activités d'importance cantonale, ou dans des zones touristiques ou de loisirs.
  - être situés à proximité d'un arrêt de transport public performant. A défaut, le requérant organise et finance un transport en commun.



#### 4. Zones d'activités et grands générateurs de trafic

- tenir compte, en fonction du type d'utilisation du sol souhaité, des critères fixés par le plan cantonal des transports et par le plan de mesures pour la protection de l'air pour la desserte en transport.

Voir Thèmes «Concept global des transports» et «Protection de l'air»



#### PRINCIPES DE COORDINATION

La planification des zones d'activités et l'implantation de grands générateurs de trafic tiendront compte des principes suivants:

- Certains sites industriels sont susceptibles d'être localisés sur des sites pollués. Avant de réaliser une construction dans ces secteurs, les investigations préalables et les éventuels assainissements seront réalisés.
- Prendre en compte les risques chimiques et technologiques lors de la planification de nouvelles zones d'activités, d'habitation ou de loisirs afin d'éviter que les utilisations du sol des différentes zones ne s'excluent.
- Pour que le canton accepte de nouvelles emprises sur les meilleures terres agricoles, la preuve devra être apportée qu'aucun autre secteur voisin des zones à bâtir existantes, classé dans une catégorie inférieure de l'inventaire des surfaces agricoles, n'est disponible. En cas de réserves de bonnes terres agricoles en zone à bâtir non construites, des compensations seront exigées.
- Aucune zone d'activités ne pourra être délimitée à l'intérieur d'une zone S de protection des eaux.

Voir Thème «Sites pollués»



Voir Thème «Risques chimiques et technologiques»



Voir Thème «Surfaces agricoles et d'assolement»



Voir Thème «Eaux souterraines»



### 3. RÉPARTITION DES TÂCHES

Le canton:

- Nomme un groupe de coordination et de soutien.
- Définit les pôles de développement et les critères pour la création de zones d'activités d'importance cantonale.

Le Service des constructions et de l'aménagement:

- Assure la gestion technique du plan et contrôle l'application des principes d'aménagement lors de l'examen des plans d'aménagement local.

Les régions:

- Définissent les zones d'activités d'importance régionale par le biais d'un plan directeur régional.
- Étudient différents modèles pour le financement régional ou intercommunal des infrastructures.
- Mettent sur pied, le cas échéant en collaboration avec le groupe de coordination et de soutien, un groupe de projet pour promouvoir et faire avancer les différents projets de développement.

Les communes:

- Négocient avec les propriétaires des terrains non construits, afin que ceux-ci s'engagent à construire ou à mettre leurs terrains sur le marché au cours des quinze années à venir.
- Evitent de concentrer l'ensemble du développement communal dans les mains d'un seul propriétaire.

## 4. Zones d'activités et grands générateurs de trafic



- Étudient les possibilités de changer l'affectation des zones d'activités équipées et non utilisées pour éviter la mise en zone de nouveaux terrains.
- Tiennent compte des principes de dimensionnement des zones d'activités du plan directeur cantonal lors de la révision de leur plan d'aménagement local.

Les cantons voisins:

- Sont **consultés** sur les dossiers de modification des plans d'aménagement local (PAL) lorsqu'une commune fribourgeoise dont le territoire confine à la frontière cantonale envisage de créer une nouvelle zone d'activités ou de modifier le périmètre d'une zone existante ainsi que lors des demandes d'implantation de grands générateurs de trafic.
- Sont consultés en cas d'établissement d'un plan d'affectation cantonal dans un secteur limitrophe.

Le groupe de coordination et de soutien:

- Supervise la mise en œuvre de la politique cantonale et du plan sectoriel des zones d'activités et la réalisation des projets concrets de développement.
- Conseille et soutient les communes et les régions dans leurs efforts visant à augmenter la disponibilité des terrains affectés aux zones d'activités d'importance cantonale.
- Incite les communes concernées à promouvoir les zones d'activités d'importance cantonale.
- Complète et tient à jour l'inventaire des zones d'activités d'importance cantonale du plan sectoriel des zones d'activités.
- Informe régulièrement le Conseil d'Etat sur la mise en œuvre du plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale.
- Lance ou pilote des projets ou études d'intérêt cantonal dans le domaine.
- Etablit des contacts avec les milieux professionnels dans les domaines juridiques, techniques, économiques ou financiers pour la mise sur pied d'une organisation de projet au niveau communal.

#### 4. MISE EN ŒUVRE

##### ÉTUDE CANTONALE À RÉALISER DANS LE DOMAINE

###### Plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale

Le plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale est mis à jour régulièrement sur la base de l'évolution des plans d'aménagement local des communes comprises dans les pôles de développement économique.

En cas de besoin en terrains stratégiques d'importance cantonale ou supracantonale, le canton se réserve la possibilité d'établir un plan d'affectation cantonal et d'adapter, par la suite, le plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale.

En cas de plan d'affectation cantonal, les principes de localisation pour les zones d'activités d'importance cantonale, à l'exception des critères de dimensionnement, sont applicables.



#### 4. Zones d'activités et grands générateurs de trafic

### CONSÉQUENCES SUR LES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION

#### Etudes régionales

Les régions doivent prendre en considération les zones d'activités d'importance cantonale lors de l'élaboration du plan directeur régional.

Les régions peuvent prévoir dans leur plan directeur des secteurs pour la création de nouvelles zones d'activités d'importance cantonale ou régionale sur la base des critères de localisation ci-dessus.

Les zones d'activités d'importance régionale devront être localisées dans les centres intercommunaux que les régions sont appelées à définir dans le cadre de leur plan directeur régional.

Voir Thème «Structure urbaine»



#### Plan d'aménagement local

##### Plan d'affectation des zones

- Délimite les zones d'activités en fonction des critères de dimensionnement définis par le plan directeur cantonal.
- En cas de surdimensionnement de zones d'activités équipées, examine si un changement d'affectation est envisageable.
- Etudie les modalités à mettre en oeuvre pour valoriser les secteurs de friches industrielles.
- Propose, en cas de réserves de bonnes terres agricoles en zone à bâtir non construites, des compensations pour les terrains nouvellement affectés à la zone d'activités, simultanément à la procédure de mise en zone.

##### Règlement communal d'urbanisme

- Définit le type d'activités que peuvent accueillir les zones d'activités en fonction des critères de desserte fixés par le plan cantonal des transports et par le plan de mesures pour la protection de l'air.

Voir Thèmes «Concept global des transports» et «Protection de l'air»



##### Plan directeur de l'utilisation du sol

- Peut prévoir les extensions possibles des zones d'activités au-delà des critères de dimensionnement applicables.
- Définit les principes de desserte et les étapes de réalisation des extensions de zones d'activités.

##### Rapport explicatif

- Justifie le dimensionnement des zones d'activités proposées sur la base d'un calcul des surfaces construites et des réserves utilisées par les entreprises existantes.
- Renseigne sur les résultats des éventuelles études effectuées sur la mobilité des personnes et des marchandises conformément aux principes définis par le plan cantonal des transports et par le plan de mesures pour la protection de l'air.

#### Mise en zone effectuée pour un projet spécifique

Toute nouvelle mise en zone réalisée, hors d'une révision générale du plan d'aménagement local, pour un projet spécifique doit être soumise à la condition suivante:

- Lorsque les fondations ne sont pas réalisées dans un délai maximal de 5 ans, la zone est réaffectée à la zone agricole

#### 4. Zones d'activités et grands générateurs de trafic



sans nouvelle procédure *légale*. Ce délai ne peut pas être prolongé.

#### PROCÉDURE POUR LA RÉALISATION D'UN PROJET

##### Etude de l'impact sur l'environnement

Si la construction projetée nécessite l'élaboration d'une étude d'impact sur l'environnement, celle-ci doit être réalisée soit dans le cadre de la procédure d'approbation du plan d'aménagement de détail soit subsidiairement dans celle du permis d'implantation ou du permis de construire.

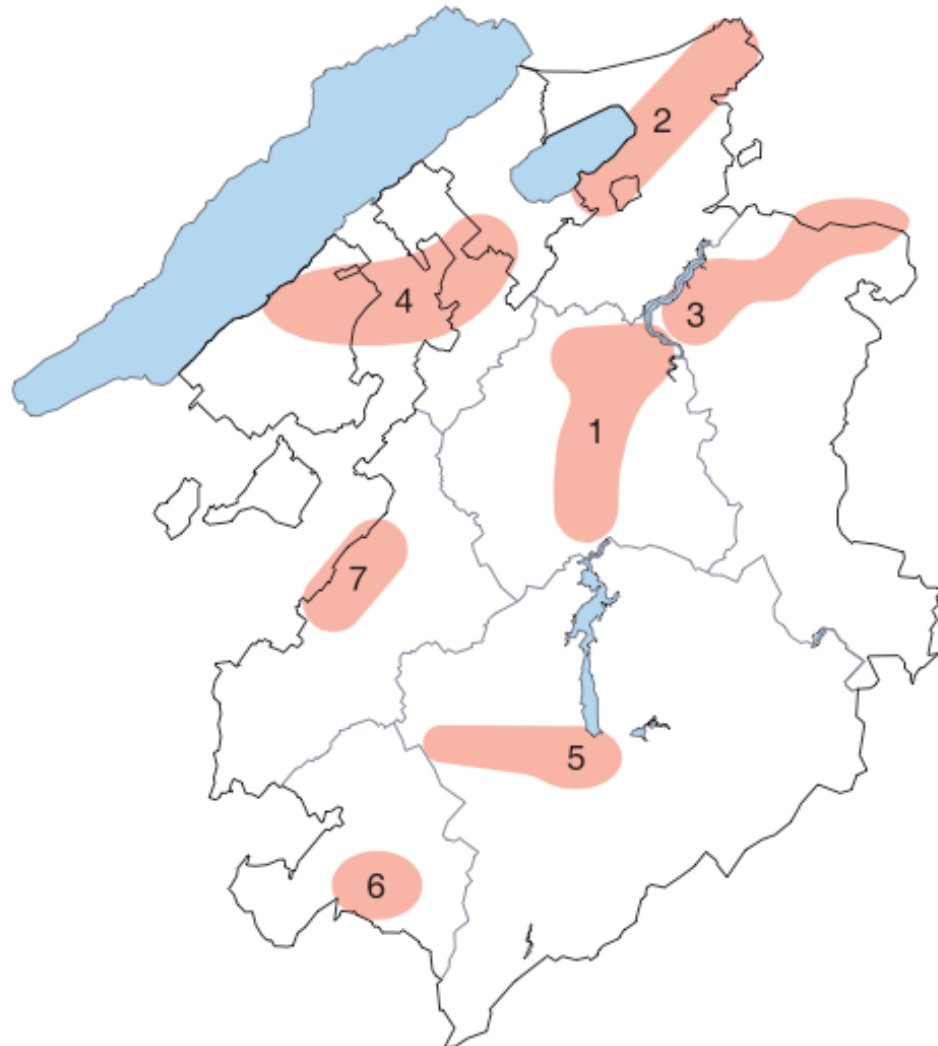
#### 5. RÉFÉRENCES

- Plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale, Fribourg, 1998, inventaire actualisé en 2004.
- Plan cantonal des transports, Fribourg, 2005
- Plan de mesures pour la protection de l'air, Fribourg, 2007.

4. Zones d'activités et grands générateurs de trafic

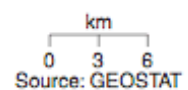


Pôles de développement économique



Légende

- Pôles de développement
- 1 Fribourg et environs
- 2 Morat / Kerzers
- 3 Basse Saane
- 4 Plaine de la Broye
- 5 Bulle et environs
- 6 Châtel-St-Denis
- 7 Romont



## Fiche n° 1.08 du Plan directeur du canton du Jura

**CENTRES COMMERCIAUX**

1.08

**INSTANCE RESPONSABLE**

Service de l'aménagement du territoire

**INSTANCE DE COORDINATION**

Service de l'aménagement du territoire

**AUTRES INSTANCES CONCERNÉES**

Service des transports et de l'énergie  
 Service des ponts et chaussées  
 Office des eaux et de la protection de la nature  
 Service de l'économie  
 Communes concernées

**PROBLÉMATIQUE ET ENJEUX**

Les comportements en matière de consommation et les habitudes pour la pratique d'activités de loisirs ne cessent d'évoluer. La population recherche une gamme de produits toujours plus étoffée et accepte de se déplacer toujours plus loin pour bénéficier d'une offre riche et variée.

Par le passé, les grands centres commerciaux se développaient principalement au cœur des villes. L'augmentation du trafic motorisé, l'absence de places de stationnement, les possibilités limitées d'agrandissement et le prix du terrain ont eu notamment pour effet de déplacer les centres commerciaux à la périphérie des villes, voire à la campagne. Les synergies traditionnelles dues à la concentration des fonctions commerciales au centre des localités et les effets d'entraînement sur le commerce local s'amenuisent. Il en résulte une déstructuration du territoire et une dilution des fonctions de service qui ne se concentrent plus en certains points-clé mais qui sont disséminés, rendant inévitable le recours aux moyens de transports individuels et motorisés. Les centres historiques (vieilles villes) perdent progressivement de leur substance à mesure que les petits commerçants ferment boutique.

Par le trafic qu'ils engendrent, par l'importance des surfaces qu'ils nécessitent et par la diversité des activités qu'ils polarisent, les centres commerciaux ont une grande influence sur l'organisation du territoire. Leur architecture a un impact non négligeable sur le paysage et les charges de trafic motorisé qu'ils génèrent peuvent provoquer localement des dépassements des valeurs limites de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPAir) et de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB). Ils devront être conformes au plan d'assainissement du bruit routier et au plan de mesures pour la protection de l'air. Une fois le plan de mesures pour la protection de l'air achevé, la coordination avec l'aménagement du territoire devra être effectuée et le plan directeur complété, en particulier par la désignation des sites d'implantation envisageables.

**CONCEPTION DIRECTRICE**

Art. 3 : 7 Implanter prioritairement les équipements et les services à la population d'importance régionale à Delémont, Porrentruy et Saignelégier.



## 1.08

## CENTRES COMMERCIAUX

## PRINCIPES D'AMÉNAGEMENT

- 1 Les centres commerciaux dont l'assortiment couvre les besoins quotidiens (alimentation, tabac, journaux, produits de nettoyage, etc.) et périodiques (habillement, soins corporels, livres, papeterie, disques, etc.) sont localisés à l'intérieur du tissu urbanisé dans les zones centres ou mixtes. Ils tirent parti des friches urbaines.  
La surface de vente qu'ils proposent est en adéquation avec l'aire de clientèle visée.  
Ils disposent d'une excellente accessibilité pour les piétons, les deux-roues et les transports publics.  
Ils utilisent judicieusement le sol (constructions sur plusieurs niveaux) et s'intègrent, par leurs qualités esthétiques, au site environnant.
- 2 Les grands centres commerciaux pour lesquels le principe 1 est applicable et qui satisfont au moins l'un des critères suivants sont localisés dans les centres régionaux au sens du plan directeur cantonal, soit Delémont, Porrentruy et Saignelégier :
  - ils génèrent un trafic moyen journalier (TMJ) supérieur à 2'000 véhicules ;
  - ils proposent une surface de vente supérieure à 3'000 m<sup>2</sup> ;
  - ils offrent plus de 200 places de stationnement.
 Ils disposent également d'une bonne accessibilité par les transports publics, pour les piétons et les deux-roues.
- 3 Les centres commerciaux dont plus de 90% de la surface de vente est affectée à des articles dont le transport rend l'usage de la voiture pratiquement indispensable (ameublement, matériaux de construction, articles de jardin, outillage, électroménager, ordinateurs) peuvent déroger au premier principe.  
Ils sont regroupés sur les sites présentant les meilleures conditions d'accessibilité par les transports individuels motorisés, à proximité des jonctions de l'A16, pour autant que les zones adéquates existent ou qu'elles soient contiguës à celles-ci. La continuité du tissu bâti doit être garantie.  
Leur localisation et leur conception minimisent les nuisances sonores et les rejets atmosphériques. En principe, ils sont accessibles en deux-roues et sont localisés à la périphérie des centres régionaux, là où réside une part importante de la clientèle.
- 4 La procédure du plan spécial, avec un rapport selon l'article 47 de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT), est applicable, à moins que les équipements existent et que les conditions et charges du permis de construire permettent d'assurer la maîtrise du projet.  
L'adéquation du projet avec le plan de mesures pour la protection de l'air (fiche : protection de l'air) et le cadastre du bruit (fiche: protection contre le bruit) sera démontrée.
- 5 Le nombre de places de stationnement est déterminé proportionnellement à la surface de vente et au plan des mesures pour la protection de l'air. Certaines places de stationnement peuvent être aménagées en périphérie sur un site desservi par les transports publics.



**MANDAT DE PLANIFICATION****NIVEAU CANTONAL**

Le Service de l'aménagement du territoire :

- a) mène une étude sur la structure et l'offre commerciale existante dans le canton du Jura et dans les régions voisines ainsi que sur son évolution probable en fonction notamment des besoins de la population ;
- b) détermine les sites d'implantation potentiels compte tenu du plan de mesures pour la protection de l'air et du développement spatial souhaité.

L'Office des eaux et de la protection de la nature détermine, dans le cadre du plan de mesures pour la protection de l'air, l'accroissement de trafic autorisé.

**NIVEAU COMMUNAL**

Les communes :

- a) définissent, dans le cadre de leur plan d'aménagement local, le développement souhaité pour l'approvisionnement de la population en biens et en services en analysant l'offre existante dans le contexte régional et en fonction des exigences du plan directeur cantonal ;
- b) exigent, pour tous les projets considérés comme des installations génératrices de fort trafic, l'élaboration d'un plan des circulations avec étude d'impact sur l'environnement (EIE) et, au besoin, d'un plan spécial ;
- c) adaptent leur plan de zones au plan directeur cantonal.

**RÉFÉRENCES**

Erni K. et al. (2001), Centres commerciaux et centres-ville, Berne: Association Transports et Environnement (ATE).

Office fédéral des forêts, de l'environnement et du paysage (OFEF), Office du développement territorial (ODT) (2002), Installations à forte fréquentation. Cahier de l'environnement N° 346, Berne.

Office fédéral de l'environnement (OFEV), Office du développement territorial (ARE) (2006), Installations générant un trafic important (IGT) intégrées dans le plan directeur; Recommandation pour la planification, Berne.

Institut für Umwelttechnik und Oekologie GmbH (2005), Einkaufen und Mobilität, Lucerne.

## Fiche n° 2.10 du Plan directeur du canton de Genève

1 / 4


 REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE - PLAN DIRECTEUR CANTONAL  
 SCHEMA DIRECTEUR CANTONAL - PROJETS ET MESURES

statut : approuvé Confédération

**2.10 CENTRES COMMERCIAUX À VOCATION RÉGIONALE**

**Résumé** De nouvelles demandes d'implantation de centres commerciaux sont adressées au canton, alors que les surfaces adéquates disponibles sont rares et que l'installation de centres commerciaux provoque de nombreux conflits. La politique d'accueil doit être précisée, en concertation avec les voisins vaudois et français.

**Voir aussi fiches No** 2.09

**Concept de l'aménagement cantonal**

**(2.4) Offrir aux activités une structure d'accueil souple et diversifiée.**

- Prendre en compte des besoins particuliers tels les équipements commerciaux à vocation régionale, les organisations internationales, etc.

**(2.5) Mener une politique active en matière de zones industrielles.**

- Envisager quelques déclassements ponctuels en vue de changements d'affectation de la zone industrielle soumis à des conditions strictes : compensation de terrains, étendue limitée, besoin impératif, intégration, génération de trafic.

**INFORMATION DE BASE**

**Présentation détaillée**

**Situation actuelle**

En ce qui concerne le canton de Genève, le recensement des surfaces commerciales supérieures à 1'000 m<sup>2</sup> (vente, hors dépôt) comptabilise 353'000 m<sup>2</sup>, ce qui représente 27% du total estimé à 1,3 mio. m<sup>2</sup> (en 2005).

Par rapport à l'ensemble de la région, la part genevoise représente 45% des surfaces commerciales de plus de 1'000 m<sup>2</sup>. La localisation est répartie à raison de 19% pour l'hypercentre, de 37% pour les quartiers centraux et de 44% pour la périphérie suburbaine, qui absorbe l'essentiel de l'accroissement des grandes surfaces.

De 1997 à 2005, la progression dans le canton est spectaculaire, les grandes surfaces commerciales ayant augmenté de 27%.

L'offre totale est supérieure dans la couronne régionale (4 m<sup>2</sup>/habitant) à celle du canton (3 m<sup>2</sup>/habitant). La part des grandes surfaces dans la couronne régionale (55% du total régional) explique en partie cette différence, dans la mesure où elle reflète l'évolution récente de l'offre et des comportements d'achat.

En ce qui concerne la couronne régionale, les 430'000 m<sup>2</sup> se répartissent à raison de 50% pour le Genevois Haut-Savoyard, de 33% pour le canton de Vaud (districts entre Genève et Lausanne) et de 17% pour le Pays de Gex. De 1997 à 2005, les grandes surfaces commerciales ont plus que doublé dans le canton de Vaud (125%).

**Critères d'implantation**

Un certain nombre de critères d'implantation guident les promoteurs dans la recherche pour les sites de centres commerciaux à vocation régionale, soit généralistes, soit spécialisés (ameublement, sport, bricolage...):

- Position à proximité du réseau autoroutier ou principal.
- Situation avec effet de vitrine.
- Répartition équilibrée dans le bassin franco-valdo-genevois.
- Terrain disponible d'une certaine importance (20'000-40'000 m<sup>2</sup>).

- Coût du terrain relativement modéré.

Le cumul de ces conditions conduit le plus souvent à la recherche d'implantations en périphérie de l'agglomération.

Il faut confronter à ces critères ceux de l'aménagement du territoire, du développement économique en général et de la protection de l'environnement :

- Accès aisé par les transports collectifs.
- Desserte ferroviaire pour certaines livraisons.
- Synergie avec d'autres activités (notamment complémentarité des parkings).
- Limitation de la concurrence avec les commerces du centre-ville ou, au niveau local, avec les commerces de quartier, dont il faut favoriser le maintien.
- Minimisation des impacts sur la circulation automobile d'accès et sur la qualité de l'air.
- Pas d'empiètement sur la zone industrielle (sauf dans certains secteurs spécifiques), ni sur la zone agricole, ni sur des sites destinés à des activités haut-de-gamme.
- Création d'emplois et accueil de nouvelles activités commerciales ou nouveaux types de commerce.
- Importance des retombées économiques du centre commercial considéré avec ses activités annexes.

En particulier, toute modification de zone ou dérogation relative à un projet de centre commercial devrait respecter les conditions suivantes :

- répondre à des besoins d'intérêt général non satisfaits dans les zones à bâtir existantes;
- absence de concurrence par rapport à une offre existante qui bénéficie de conditions d'accessibilité plus conformes aux principes du développement durable;
- conditions d'accessibilité par les transports publics favorables pour les clients et le personnel;
- évaluation de l'impact de ces installations à forte fréquentation sur les capacités du réseau routier.

Ces critères ont conduit jusqu'à maintenant à adopter une politique d'accueil des centres commerciaux plutôt restrictive, alors que la demande est toujours aussi soutenue.

#### Base légale

Art. 1-3 LAT (principes et buts de l'aménagement du territoire, en particulier art. 1 al. 1 let. b LAT).

Le régime des zones adéquat pour les centres commerciaux est celui des trois premières zones ordinaires, les zones de développement 3 et 4A et les secteurs en zone industrielle spécifiquement destinés aux activités commerciales (La Susette partiellement, Riantbosson, dans leur totalité, ZODIM, ch. de l'Etang, la Pallanterie, partiellement).

#### Contraintes et conflits

- La croissance projetée de la population devrait induire des besoins supplémentaires en surfaces commerciales et donc de nouvelles demandes d'implantation de centres commerciaux.
- La structure commerciale évolue : développement de l'e-commerce et des hard-discounts, internationalisation et concentration des distributeurs, projets de centres de commerce et de loisirs, regain du centre-ville.
- Les besoins diffèrent suivant le type de biens vendus (alimentaire - non alimentaire), leur taille et leur poids, leur valeur d'image ainsi que la périodicité des achats.
- Les sites disponibles convenant à l'installation de centres commerciaux sont rares et généralement localisés en zone industrielle, dont la vocation n'est pas d'accueillir ce type d'activité, sauf dans certains secteurs spécifiques.
- Les centres commerciaux situés en périphérie d'agglomération entraînent un accroissement du trafic privé qui va à fin contraire du plan de mesures Opair, qui concurrence les besoins en mobilité des autres entreprises et qui est difficile à transférer sur les transports collectifs.
- Les milieux économiques souhaitent l'augmentation des places de parking souterrain

	<p>afin de favoriser l'accessibilité à l'hypercentre considéré comme un centre commercial à ciel ouvert.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les obstacles rencontrés dans le canton de Genève favorise l'implantation de centres commerciaux en France voisine et dans le canton de Vaud, ce qui a des effets encore plus marqués sur la mobilité et induit des pertes en ressources fiscales et en emplois.</li> <li>- Les collectivités de France voisine; ne sont pas disposées à devenir la zone de distribution commerciale de la région.</li> </ul>
	<p><b>MISE EN OEUVRE</b></p>
Mesures engagées	<p><b>Etudes réalisées et en cours, publications</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Etude de la situation des centres commerciaux dans le bassin genevois (Ch. Joye, oct. 1997).</li> <li>- Installations à forte fréquentation (ARE - OFEFP, 2002).</li> <li>- Charte du développement commercial (Pays de Gex).</li> <li>- Schéma d'équipement commercial du Genevois haut-savoyard (Simbal, 2005).</li> <li>- Inventaire complet des centres commerciaux existants et en projet dans la région franco-valdo-genevoise (observatoire du territoire, DAT-DT).</li> <li>- Achats et mobilité (Institut für Umwelttechnik und Oekologie - Dr Walder &amp; Partner, 2005).</li> <li>- Etude des centres commerciaux, diagnostic et perspectives (CBRE - PI Performance - Retail Rites, mars 2006).</li> <li>- Installations générant un trafic important (IGT) intégrées dans le plan directeur cantonal (OFEV, ARE 2006).</li> </ul>
Mesures proposées	<p><b>Etudes à entreprendre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluation environnementale stratégique de l'implantation de nouveaux centres commerciaux dans l'agglomération (analyse multicritères), à partir des scénarios élaborés dans l'étude des centres commerciaux (mars 2006).</li> <li>- Evaluation de la mise en oeuvre d'un indice de génération du trafic pour l'autorisation de l'implantation de centres commerciaux.</li> </ul>
	<p><b>Actions à mener et mesures de coordination</b>  Définition et validation d'une stratégie pour l'implantation des centres commerciaux</p> <p>Concertation transfrontalière à établir dans le cadre du projet d'agglomération.</p> <p>Des normes pour le paiement du stationnement dans les centres commerciaux doivent être élaborées.</p>
	<p><b>Procédures à engager</b>  Modification du régime des zones en cas de non conformité.</p> <p>L'installation d'un centre commercial d'une certaine importance nécessite la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement et son suivi.</p>
Etat de la coordination	<p>coordination en cours</p>
Contribution au développement durable - effet négatif + effet positif	<p><b>Effets environnementaux</b>  Equipement générateur de trafic privé et portant atteinte au paysage.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilisation et gestion des ressources</li> <li>- Qualité de l'air</li> <li>- Protection contre le bruit</li> <li>- Qualité urbaine.</li> </ul>

4 / 4

	<b>Effets sociaux</b> Effets négatifs sur les services de proximité, sur la vie de quartier et sur les commerces du quartier. Des mesures de régulation et la concertation transfrontalière peuvent limiter les effets de ce processus. - Equipements commerciaux - Mobilité + Création d'emplois.				
	<b>Effets économiques</b> - Diversification des activités + Conditions favorables pour l'implantation des activités économiques.				
<b>Processus d'adoption de la fiche</b>	rédaction DT	approbation Conseil d'Etat	approbation Grand Conseil	approbation Confédération	modification
<b>Version 1</b>		24.1.2001	21.9.2001	14.3.2003	
<b>Version 2</b>	12.2.2007	28.3.2007		28.6.2007	

## Fiche n° E.04 du Plan directeur du canton de Neuchâtel



République et canton de Neuchâtel

## Plan directeur cantonal

Fiche d'action E\_04

## Optimiser la localisation des centres d'achat et des autres grands générateurs de trafic

État d'information création: 01.11.2007 actualisation:

Objectifs Priorité de réalisation: haute

## Effets attendus

Optimiser l'implantation des centres commerciaux et des autres grands générateurs de trafic (loisirs, sports, formation, hôpitaux, etc.) en formulant des critères d'exclusion, pour que les effets négatifs sur les capacités routières, sur la part modale TC/MD, sur la qualité urbaine et le paysage puissent être évités (planification négative).  
 Limiter les nuisances en matière de pollution atmosphérique et de bruit des installations générant un trafic important.

## Priorités politiques Economie - inciter

Relations extérieures - rayonner Accessibilité - relier Espace urbain - valoriser

## Organisation

## Instances concernées

Confédération:  
 Canton: DGT (SAT, SCPE, SCPC, OCT)  
 Régions:  
 Communes: toutes  
 Autres:  
 Pilotage: DGT (SAT)

## Réalisation

Immédiatement (-2010)  
 court terme (2010-14)  
 moyen terme (2014-18)  
 permanent

## Ligne d'action

générale  
 spécifique  
**État de coordination**  
 mesure arrêtée  
 question en suspens  
 information préalable

## Réalisation

## Mesures de mise en oeuvre

1. Etablir une étude d'opportunité et justificative pour la localisation de toute installation publique ou privée générant un trafic important.
2. Obligation d'élaborer un plan d'aménagement spécial pour les centres d'achat générant plus de 2'000 déplacements par jour ou 400 camions en sus de celle fixée par l'art 69 de la LCAT relatif aux centres d'achat.
3. Limitation des possibilités de développer des surfaces des centres d'achat pour les besoins quotidiens de la population en dehors des 3 villes-centres et des pôles de développement et quartiers de gare bien desservis, à un maximum des surface de vente par commune (agglomération 1000 m<sup>2</sup>, région 500 m<sup>2</sup>)
4. Les centres d'achat ne peuvent être implantés qu'au coeur des localités ou dans leur voisinage immédiat.
5. Définition des critères de desserte minimales pour des centres:
  - centres d'achat quotidiens: TIM - route principale, cap. suff. / TC - cl. desserte B / MD - bonne accessibilité
  - centres d'achat spécialisés: TIM - route ou autoroute, cap. suff. / TC - cl. desserte C / MD - accessibilité
  - centres loisirs: TIM - carrefour autoroute, cap. suff. / TC - cl. desserte C / MD - bonne accessibilité
6. Rendre payant les parkings des centres d'achat.

## Démarche

- Concrétisation des 3 mesures ci-dessus (contenu, légalité) et application par un arrêté ou un décret du CE, ou par une adaptation du ReICAT (2008).
- Information et sensibilisation des communes avec compétence de délivrance des permis de construire (2008), avec obligation pour ces dernières d'informer le SAT de tous projets répondant aux conditions de cette fiche.

## Coûts et Financement

## Investissement (Mio. Fr.)

financé par:  
 - Confédération %  
 - Canton %  
 - Communes / Autres %

## Coûts courants / amortissement (Mio. Fr./année)

financé par:  
 - Confédération %  
 - Canton %  
 - Communes / Autres %

## Financement cantonal

plan financier 2007-09  budget courant

## Remarques

## Autres Indications

## Interactions

Relations avec: R\_01, E\_01, A\_01

## Références

- Plan des mesures 2008
- Cadastre du bruit routier 2008

## Controlling

- Application des mesures et critères dès 2009



République et canton de Neuchâtel

## Plan directeur cantonal

## Fiche d'action E\_04

## Dossier

Localisation toute l'agglomération / tout le canton

1. Il est fait obligation d'établir un plan spécial pour les centres d'achat, et une étude d'opportunité et de faisabilité pour les autres grands générateurs de trafic:  
La limite de 2000 déplacements de personnes ou 400 camions se situe à 30-respectivement 50% des seuils fixés pour une étude d'impact sur l'environnement (EIE): à ce niveau, le trafic généré peut influencer significativement sur la qualité de l'air et le niveau de bruit à proximité. L'obligation du plan spécial signifie que, sans faire une EIE complète, il est nécessaire de produire un rapport justificatif et de conformité au sens de l'art. 47 OAT qui évalue les conséquences qualitatives sur le réseau des transports et l'environnement (soit 5 ou 95% TIM).

2. Limitation des surfaces commerciales pour la couverture des besoins quotidiens de la population:  
Le canton de Neuchâtel a une couverture en surfaces commerciales de très grandes dimensions très largement supérieure à la moyenne suisse. Une urbanisation durable exige une localisation des commerces - surtout pour les besoins quotidiens - dans des lieux très accessibles et bien desservis par les transports publics. L'objectif de la fiche n'est pas d'interdire un commerce de proximité là où il n'en existe pas.  
Dans cette perspective, une limite est définie pour les communes de l'agglomération (au sens du projet d'agglomération à 1000m<sup>2</sup> (à l'exception de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle, Marin et Boudry qui peuvent recevoir des surfaces commerciales de taille supérieure). Elle est de 500 m<sup>2</sup> pour les communes des régions.

3. Définition des critères minimaux pour des centres d'achat:  
> centres d'achat servant à couvrir les besoins quotidiens de la population: situés sur une route principale disposant d'une capacité suffisante, (pas sur une jonction autoroutière), et d'une desserte en transports publics compétitive (Classe de desserte B) ainsi que d'une accessibilité en mobilité douce attractive; ces caractéristiques se rencontrent plutôt aux abords des centres-villes.  
> centres d'achat spécialisés: situés sur une route principale ou à un carrefour autoroutier disposant d'une capacité suffisante, d'une desserte en transports publics offrant une accessibilité de type C (Classe de desserte C) et d'une accessibilité en mobilité douce existante; ces caractéristiques se rencontrent principalement en bordure des villes dans des sites où l'accessibilité dépend surtout de l'automobile  
> centres de loisirs: situés à un carrefour autoroutier (s'ils ne sont pas combinés avec du commerce), disposant d'une capacité suffisante les nuits et les week-ends, une accessibilité en transports en commun minimale (Classe de desserte D), mais une accessibilité en mobilité douce compétitive; Ces caractéristiques forcent de tels centres à rechercher une certaine proximité à l'habitat sans toutefois devoir s'y intégrer.  
> centres logistiques: ils doivent être situés sur une route principale ou un carrefour autoroutier sans avoir à traverser un quartier d'habitation pour y accéder. Par ailleurs ils doivent disposer d'une capacité suffisante du réseau routier et d'une accessibilité assurée par le rail  
> infrastructures publiques: la LAT art. 3 exige également une accessibilité suffisante par transports publics et par mobilités douces, ainsi qu'une prise en compte des conséquences des choix de localisation sur l'environnement.  
> Si un projet contient plusieurs types de centre, toutes les définitions minimales sont applicables.

Pour les installations publiques, il s'agira de satisfaire des conditions comparables pour leur localisation. Une étude de faisabilité et d'opportunité doit être menée dans ce sens.

**Fiche n° D.13 du Plan directeur du canton de Vaud**

Plan directeur cantonal – Un projet pour le Canton de Vaud

**D13 - Installations à forte fréquentation****Problématique**

Par le passé, les installations à forte fréquentation (centres commerciaux, grands marchés spécialisés, équipements de loisirs, centres logistiques, etc.) se développaient dans les centres-villes ou les zones suburbaines. Cependant, depuis plusieurs années, on assiste à une tendance inverse, les grands générateurs de trafic tendent à se déplacer dans les zones périurbaines, voire en pleine campagne. Plusieurs facteurs semblent être à l'origine de ce processus: augmentation du trafic motorisé dans les centres-villes, manque de places de stationnement, taille réduite des constructions, manque de flexibilité des constructions et perspectives de développement limitées, prix du marché foncier, etc.

La délocalisation en périphérie des centres commerciaux et des équipements de loisirs s'est accompagnée de changements au niveau des comportements de consommation et des pratiques de loisirs. En plus de rechercher une gamme de produits toujours plus étendue et spécialisée, la population souhaite se divertir en achetant et accepte pour cela de se déplacer toujours plus loin.

Ces installations à forte fréquentation (IFF) suivent une évolution marquée qui se traduit par une concentration spatiale des installations, une croissance des besoins en surfaces disponibles et une spécialisation de la structure de l'offre, c'est-à-dire des créneaux de vente. Ce sont les grandes entreprises internationales présentes sur les marchés spécialisés du meuble, des articles de sport, du bricolage, de la construction, de l'horticulture et de l'électronique qui ont développé en premier lieu le concept de marchés spécialisés proposant un assortiment spécifique. Les domaines des loisirs, de la détente, de la mise en forme et de la culture deviennent les nouveaux fers de lance des géants du commerce.

Aujourd'hui, les mutations dans la distribution, la spécialisation ou la composition de l'offre commerciale et de loisirs sont particulièrement dynamiques et la concurrence interentreprises s'exacerbe dans une course à la localisation la plus favorable. Cependant, le développement des IFF en périphérie des centres urbains se solde par des impacts économiques, spatiaux et environnementaux négatifs: dissémination des fonctions administratives, commerciales et de loisirs, désaffectation pour les espaces publics et impacts négatifs sur les petits commerces du centre-ville, consommation extensive du sol et morcellement du territoire, augmentation du trafic motorisé et de la pollution atmosphérique, etc. Rappelons ici que l'augmentation du trafic individuel motorisé et du trafic poids lourd, induite en partie par le développement des IFF, se traduit en plusieurs endroits par le dépassement des valeurs limites d'immission qui définissent le niveau de pollution maximal toléré (air et bruit).

Face à ces contraintes, le Canton se doit de favoriser l'installation des IFF dans des zones urbanisées bien desservies par les transports publics et/ou les transports individuels, mais aussi concentrer le développement de ces équipements dans une optique d'utilisation rationnelle du sol et de complémentarité de l'offre. Finalement, il s'agit également de s'assurer que le trafic supplémentaire engendré par l'installation de nouvelles IFF n'occasionne pas, dans une zone donnée, le dépassement des valeurs limites d'immission.

**Objectif**

Implanter les installations à forte fréquentation à proximité des bassins de clientèle et des transports publics.

**Indicateur**

Proportion d'installations à forte fréquentation dans les centres (indicateur en construction)



**Mesure**

Le Canton définit avec les communes et les milieux concernés une stratégie en matière d'implantation des installations à forte fréquentation (IFF) visant l'implantation de la bonne entreprise au bon endroit afin, notamment, de minimiser le trafic individuel motorisé.

**Principes de localisation**

Le PDCn préconise de renforcer la vitalité des centres dont dépend la qualité de vie des régions, et de coordonner mobilité, urbanisation et environnement. L'activité commerciale doit aussi participer à cet objectif. En conséquence, il est souhaitable de favoriser les sites en centralité pour la grande majorité des activités commerciales et de réserver les terrains moins bien intégrés à l'urbanisation ou mal desservis par les transports publics aux activités commerciales qui ne peuvent que très difficilement s'accommoder d'une localisation en centralité (par exemple certains commerces de type brico-loisirs, meubles, etc.).

**Mise en œuvre**

Dans une optique de développement durable, la stratégie cantonale en matière d'implantation des installations à forte fréquentation (IFF) définit les différentes catégories d'installations et fixe des critères:

- pour la planification intercommunale ou régionale des IFF;
- pour la desserte en transports publics et l'accessibilité en deux roues et à pied;
- pour la desserte en transports individuels motorisés et, si nécessaire, poids lourd et rail;
- pour le dimensionnement des places de stationnement;
- pour l'utilisation du sol et le traitement architectural des bâtiments;
- pour garantir le respect des exigences de la protection de l'air et du bruit.

A terme, cette stratégie pour l'implantation des installations à forte fréquentation sera intégrée dans le cadre de la politique ABC visant l'implantation de la bonne activité au bon endroit.

**Compétences****Canton**

Les Services en charge de l'aménagement du territoire et de l'économie:

- élaborent une stratégie pour l'implantation durable des installations à forte fréquentation (IFF);
- collaborent avec les Services en charge de la mobilité et de l'environnement ainsi que les milieux professionnels et économiques.

**Cantons voisins**

Les cantons voisins:

- sont informés en amont des projets d'implantation de grands générateurs de trafic dans une commune vaudoise dont le territoire confine à la frontière cantonale.

**Autres**

Les milieux professionnels et économiques:

- participent à l'élaboration de la stratégie.

**Coûts de fonctionnement**

Mesure réalisée dans le cadre des procédures existantes.

**Délai de mise en œuvre**

2008

**Etat de la coordination**

Information préalable

**Service responsable de la coordination**

Service en charge de l'économie

**Références****Références à la législation**

Loi cantonale vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), art. 47 et 47a; Ordonnance sur la protection de l'air (OPair), Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), Loi sur la protection de l'environnement (LPE)

**Autres références**

ARE - OFEFP, Installations à forte fréquentation. Meilleure coordination entre protection de l'air et aménagement du territoire, 2002; ARE - OFEFP, Installations à forte fréquentation. Coordination entre plans directeurs et plans de mesures de protection de l'air, 2004; OFEV - ARE, Installations générant un trafic important (IGT) intégrées dans le Plan directeur cantonal. Recommandations pour la planification, 2006.

**Liens avec les Lignes directrices****Objectifs des Lignes directrices**

- 02 Améliorer le cadre de vie urbain et optimiser l'utilisation du sol

**Orientations des Lignes directrices**

- 01 Contenir l'étalement urbain et développer des logements de qualité
- 04 Favoriser l'offre en équipements et en services dans les agglomérations et les villes
- 05 Coordonner l'urbanisation et les infrastructures de transports
- 13 Assurer les conditions d'accueil de nouvelles activités économiques et faciliter le maintien et le développement du tissu économique existant

## Fiche n° B.3/5 du Plan directeur du canton du Valais

Plan directeur cantonal - Fiche de coordination **B.3/5**

Constructions  
et installations  
d'intérêt public

**Centres d'achat**

Etat au: 21.11.2005

voir aussi fiches n°

A.1 / B.1 / H.6

**Instances**

*responsable de l'objet ou du projet* – Service de l'aménagement du territoire

*autres instances concernées*

- Service de l'industrie, du commerce et du travail
- Service de la protection de l'environnement
- Service des routes et des cours d'eau
- Service des transports
- Régions concernées
- Communes concernées

*responsable de la coordination* – Service de l'aménagement du territoire

**Description**

Dans le cadre des études de base du plan directeur cantonal, une étude relative à l'approvisionnement de la population valaisanne et de ses hôtes en biens de consommation journaliers, périodiques ou spécifiques a été élaborée en 1988. Elle a démontré que la population était bien desservie, compte tenu d'une structure d'approvisionnement décentralisée, et que presque tous les centres régionaux remplissent leur fonction en matière d'approvisionnement.

En raison des problèmes qui apparaissaient en relation avec les projets de nouveaux centres d'achat, l'étude de 1988 a été actualisée en 1997 et réactualisée en 2001. Enfin, l'évolution de la situation entre 1995 et 2005 a été examinée dans le cadre de l'observation du territoire et du controlling.

Les résultats de ces études peuvent être résumés comme suit :

– **Définitions**

Généralement grand générateur de trafic, le centre d'achat se définit comme une unité de vente du commerce de détail qui fonctionne comme une entreprise avec une offre de marchandises relativement large voire spécialisée ou comme différents commerces de détail qui forment soit une unité de planification (dans la même zone) soit une unité de construction (sous le même toit).

**Centres d'achat****B.3/5**

Les centres de distribution et les marchés de gros accessibles au public font également l'objet de la présente fiche.

Par surface de vente, on entend toutes les surfaces qui sont accessibles au public (y compris les surfaces de restauration), à l'exception des surfaces de parking et de station d'essence.

Les biens de consommation journaliers sont considérés comme des produits alimentaires ou non alimentaires destinés à un usage quotidien.

**– Surfaces et structures de vente**

La surface globale de vente dans le canton a augmenté de 75% entre 1988 et 1995 et atteignait 634'106 m<sup>2</sup> en 1995. Durant cette période, 21 centres d'achat avec une surface de vente supérieure à 1'000 m<sup>2</sup> ont été réalisés, dont 3 d'entre eux ont une surface de vente de plus de 5'000 m<sup>2</sup>. La majorité de ces nouveaux centres d'achat ont été construits hors des centres urbains.

Entre 1995 et 2001, les surfaces de vente ont continué à augmenter, mais dans une moindre mesure, pour atteindre 670'134 m<sup>2</sup> en 2001. Durant cette période, 13 centres d'achat de plus de 1'000 m<sup>2</sup> ont été réalisés, dont un d'entre eux avec une surface de vente de plus de 5'000 m<sup>2</sup>. L'augmentation a eu lieu de façon prépondérante à Sion/Conthey et Monthey/Collombey-Muraz. La tendance montre que les nouveaux centres d'achat continuent de se construire hors des centres urbains.

**– Degré d'approvisionnement**

Le Valais présente dans l'ensemble un degré d'approvisionnement très élevé (surface de vente / équivalent-habitants) avec, cependant, des disparités régionales significatives. Les centres d'achat se concentrent actuellement dans la vallée du Rhône, avec des centres de gravité à Brigue et Viège, Sierre et Sion, Martigny et Monthey. A cela s'ajoute une très forte densité de surfaces de vente à Sion/Conthey et Monthey/Collombey-Muraz.

Entre 1988 et 1995, le nombre de communes sans magasin de biens de consommation journaliers a augmenté. La diminution des surfaces de vente pour l'alimentation s'est surtout effectuée dans les communes situées dans l'aire d'influence directe des centres d'achat. En 2001, en Valais, 11 communes ainsi que 27 villages de plus de 250 habitants dans 13 autres communes n'ont pas de magasins d'alimentation.

L'absence de magasins présentant une offre en biens de consommation journaliers dans les zones d'habitation, d'une part, la concentration des surfaces de vente dans les zones périurbaines, d'autre part, vont à l'encontre de la politique cantonale et du développement spatial souhaité en matière

**Centres d'achat****B.3/5**

d'approvisionnement. A travers ce développement, une partie de la population, en particulier celle non motorisée, est désavantagée dans l'approvisionnement en biens de consommation journaliers.

**– Aménagement du territoire et environnement**

La réalisation de centres d'achat dans les zones périurbaines peut entraîner un développement incontrôlé avec, à certains endroits, une concentration exagérée des surfaces de vente qui, souvent, portent préjudice au rôle social et à l'attractivité des centres urbains.

Les centres d'achat implantés hors des centres urbains sont souvent caractérisés par une planification inappropriée, par une mauvaise occupation du sol, par une faible qualité esthétique des constructions et des aménagements extérieurs, par un équipement insuffisant en modes de transport écomobiles, ainsi que par des exploitations parfois non conformes à l'affectation de la zone.

La forte fréquentation des centres d'achat attractifs sur une large zone d'influence peut générer, de façon ponctuelle ou périodique, des flux de circulation importants, qui engendrent des problèmes aussi bien en matière de fluidité du trafic que de qualité de l'air ou de nuisances sonores.

Pour assurer un approvisionnement approprié de la population en biens et services, ainsi que pour un développement ordonné de l'urbanisation, la maîtrise du développement de la structure d'approvisionnement par des mesures d'aménagement du territoire est nécessaire. Il s'agit, en particulier, d'empêcher que les problèmes de sous-approvisionnement en biens de consommation journaliers dans les zones d'habitation ne s'aggravent et d'éviter la surcharge de trafic lié aux centres d'achat à forte fréquentation.

**Coordination*****principes***

Afin de répondre aux objectifs d'aménagement du territoire décidés par le Grand Conseil, notamment celui de favoriser un approvisionnement suffisant et décentralisé en biens de consommation et services, les principes suivants doivent être respectés :

1. Assurer l'approvisionnement en biens de consommation journaliers dans les communes ou villages de plus de 250 habitants.
2. Intégrer les centres d'achat présentant une offre en biens de consommation journaliers ou non encombrants dans les centres urbains, à l'intérieur des zones d'habitation, à proximité des dessertes de transports publics ou à distance piétonnière.

**Centres d'achat****B.3/5**

3. Implanter les centres d'achat présentant une offre en biens de consommation spécifiques encombrants à proximité des routes à grand débit et prioritairement hors des centres urbains.
4. Justifier, dans les zones périurbaines, les centres d'achat présentant une offre en biens de consommation journaliers en fonction de leur vocation de proximité et des liaisons performantes en transports publics.
5. Justifier les centres d'achat en fonction du besoin régional et limiter, en principe, la surface totale de vente à 5'000 m<sup>2</sup> par centre d'achat, sous réserve d'une procédure de planification.
6. Assurer un raccordement au réseau routier adéquat et suffisant en termes de fluidité et de sécurité, ainsi qu'une accessibilité optimale des centres d'achat par des modes de transport écomobiles : transports publics, vélo, marche à pied,...
7. Favoriser des solutions constructives pour les bâtiments et les parkings qui assurent une utilisation mesurée du sol en prenant en considération leurs potentialités d'usages multifonctionnels.
8. Prévoir une gestion adéquate des places de parc en tenant compte de la répartition modale en faveur des transports publics et de la capacité du réseau routier.

***marche à suivre***

Pour la mise en oeuvre des principes susmentionnés, la marche à suivre définie ci-après doit être respectée :

**1. Justification du besoin, coordination spatiale et localisation**

La justification du besoin doit être démontrée en prenant en considération le développement souhaité pour l'approvisionnement de la population en biens et services. Il s'agit, en particulier, d'indiquer les secteurs où les centres d'achat sont admis en tenant compte des objectifs généraux en matière d'approvisionnement et d'aménagement du territoire, du développement d'urbanisation souhaité, des aires de chalandise des centres d'achat ainsi que des potentialités d'approvisionnement existantes et futures.

**2. Mise en oeuvre dans le plan d'affectation de zones**

Si le besoin est justifié, il y a lieu de fixer pour les centres d'achat les zones d'affectation correspondantes avec les prescriptions réglementaires y relatives en tenant compte du développement spatial souhaité. Le cas échéant, le plan d'affectation de zones et les prescriptions réglementaires y relatives seront adaptés.

**a) Affectation des zones :**

Selon la grandeur des centres d'achat, les zones d'affectation suivantes sont à prévoir :

- les centres d'achat ayant des surfaces de vente inférieures à 2'000 m<sup>2</sup> sont admissibles dans les zones de centre, dans les zones d'habitation ou dans d'autres zones adéquates, pour autant que les prescriptions réglementaires y relatives le permettent ;
- les centres d'achat ayant des surfaces de vente comprises entre 2'000 et 5'000 m<sup>2</sup> sont admissibles dans les zones de centre ou dans des zones d'affectation spéciales pour autant que les prescriptions réglementaires y relatives le prévoient explicitement et prennent en compte les conditions de la présente fiche ;
- les centres d'achat ayant des surfaces de vente supérieures à 5'000 m<sup>2</sup> doivent faire l'objet, en plus de la création d'une zone d'affectation spéciale, de l'élaboration d'un plan de quartier et d'une étude d'impact sur l'environnement.

**b) Prescriptions réglementaires :**

La réalisation des centres d'achat doit être réglée dans le cadre des plans d'affectation de zones et des règlements communaux des constructions et des zones (RCCZ). Pour les centres d'achat supérieurs à 2'000 m<sup>2</sup>, le RCCZ doit spécifier clairement la possibilité de réaliser des centres d'achat et fixer les conditions nécessaires dans le respect des principes ci-devant. En outre, les communes doivent prévoir une disposition réglementaire complémentaire permettant, si nécessaire, de mentionner au registre foncier l'affectation des surfaces de vente fixées dans l'autorisation de construire.

**c) Plan de quartier :**

Pour les centres d'achat dont la surface de vente ou le cumul des surfaces de vente existantes et projetées (unités de planification et de construction) est supérieur(e) à 5'000 m<sup>2</sup>, l'élaboration d'un plan de quartier est exigée. Celui-ci règle la construction, l'équipement, l'aménagement et l'infrastructure de la zone d'affectation spéciale. Il indique notamment le périmètre et définit les mesures particulières d'organisation et de protection ainsi que le genre, le nombre, la situation et la conception des bâtiments et des installations. Dans ce sens, le plan de quartier se présente principalement comme un instrument d'aide à la résolution de problèmes liés aux nuisances, aux transports et aux projets de construction. Il sera accompagné d'une étude globale et approfondie des circulations (transport public/privé, stationnement,...). Le règlement du plan de quartier fixera toutes les mesures nécessaires au respect des principes ci-devant.

### 3. Autorisation de construire

Dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, il faut s'assurer que les principes ci-devant, ainsi que les prescriptions du plan d'affectation de zones et du règlement communal des constructions et des zones et, le cas échéant, celles du plan de quartier homologué soient respectés.

De plus, pour les centres d'achat dont la surface de vente est comprise entre 2'000 et 5'000 m<sup>2</sup>, un rapport sur les effets sur l'aménagement du territoire et l'environnement doit être fourni et le préavis du Service cantonal de l'aménagement du territoire requis.

### Décision

**catégorie :** Coordination réglée

**date de la décision du Conseil d'Etat :** 14.12.2005

**date de l'approbation par la Confédération (art. 11 al. 3 OAT) :** 26.11.2007

### Documentation

- Centres d'achat, 1988/1997
- Constructions et installations d'intérêt public - Centres d'achat, 2002
- Cahier de l'environnement n° 346 - Installations à forte fréquentation - Meilleure coordination entre protection de l'air et aménagement du territoire, OFEFP/ODT, 2002
- Décision du Grand Conseil du 02.10.1992 concernant les objectifs d'aménagement du territoire