

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

à l'interpellation Philippe Martinet et consorts - Pléthore de projets d'installations à forte fréquentation dans le sud-ouest lausannois - qui sera l'arbitre, pour un développement régional réussi ?

Rappel de l'interpellation

"Les planificateurs de la région Lausanne-Morges ont bien anticipé le développement considérable de ce secteur stratégique, comme on peut le voir sur le site très fouillé concernant le Schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL www.ouest-lausannois.ch), ainsi qu'en adoptant le PALM. Il se trouve cependant que ce dernier a été déposé juste avant que la Municipalité de Lausanne ne se propose de réaliser un centre d'activités commerciales, administratives et sportives (football, natation...) aux Prés-de-Vidy dans le cadre du programme dit Métamorphose. De plus, à un jet de pierre de là, Chavannes-près-Renens soutient un projet immobilier et de commerce en gros. Dans les deux cas : le stade a besoin de commerces pour son financement et Chavannes en a besoin pour faire un écran contre les nuisances de l'autoroute, afin d'accueillir du logement plus au nord. Et si l'on pense à long terme, il n'est pas exclu que les Hautes écoles aient aussi besoin de terrains (notamment vu le développement du pôle des sciences) !

En clair, on peut être sûr que plusieurs projets vont entrer en concurrence et qu'il faudra au moins les coordonner pour ne pas les mettre mutuellement en danger, voire procéder à des arbitrages ; l'intérêt public majeur d'un aménagement du territoire cohérent au niveau régional risquant en l'occurrence de se heurter à des visées de propriétaires ou de collectivités ayant simplement un peu d'avance dans leurs droits à bâtir.

Ce problème s'est également posé dans la région nyonnaise, où le chef du département a du reste été appelé pour aider à résoudre l'équation posée par une boulimie de projets soutenus par chacune des communes et par un Conseil régional ne voulant frustrer personne, malgré le fréquent dépassement des normes de protection en matière de bruit et d'air. Dans sa réponse à mon interpellation sur le cas de figure des hauts de Nyon, où quatre projets commerciaux rivalisent sur le même axe routier surchargé, le Conseil d'Etat ne dit d'ailleurs pas autre chose (septembre 2006) et pose le fait que la coordination, voire la priorisation sont nécessaires. Selon la presse, il vient du reste de préavis négativement la réalisation d'un centre commercial envisagé à la sortie de l'autoroute en raison du dépassement des normes OPair.

Le Plan directeur cantonal est allé plus loin, puisqu'il prévoit notamment :

- En conséquence de l'article 47 al. 2 LATC, la fiche D13 dispose que : "Le Canton définit avec les Communes et les milieux concernés une stratégie en matière d'implantation des installations à fortes fréquentations (IFF), visant l'implantation de la bonne entreprise au bon endroit afin, notamment, de minimiser le trafic individuel motorisé."*
- Les IFF doivent être traitées de manière très complète, "dans une optique de développement*

durable".

- L'existence de possibilités suffisantes de mobilité par les transports publics, permettant une approche multimodale, est prise en compte.*
- Le Canton doit créer les conditions-cadres pour l'implantation et le développement des sites stratégiques (D1), ce que constituera à l'évidence le pôle des Prés-de-Vidy, mais surtout, dans le cadre des agglomérations.*

Comme l'a relayé 24 Heures du 24 octobre, le Canton peine à voir quels axes de transports publics à grande capacité il doit développer dans l'Ouest lausannois tant il y a de variantes possibles. Et le même quotidien (4.12.07) donnait l'image d'une cacophonie dommageable entre la capitale, les communes de l'Ouest lausannois et les différents services de l'Etat, eux-mêmes guère coordonnés. Ceci alors que des subventions considérables de la Confédération pour les projets d'agglomération sont en jeu et que les délais pressent.

Relevons pour le surplus que la commission du Conseil communal lausannois qui a étudié le projet Métamorphose (qui comprend la réalisation du pôle des Prés-de-Vidy) estime elle-même qu'il y a lieu d'étudier et de réguler "les éventuelles divergences entre le projet et la réglementation ou planification en vigueur", y compris au niveau intercommunal. Le Conseil communal a également manifesté son inquiétude pour le type de commerces qui pourraient s'implanter dans ce secteur et contribuer à la perte d'attractivité du centre.

Ce résumé de la situation montre bien que les grands projets se heurtent à des limites institutionnelles (cf. prérogatives communales, déficit démocratique des instances régionales) ainsi qu'à des problèmes de pilotage. On pourrait en l'occurrence se contenter de dire, comme la Confédération en matière de politique des langues : nous n'intervenons que si les cantons ne parviennent pas à s'entendre. Cependant, il est à craindre que dans le cas de projets d'infrastructures, initiés par des promoteurs privés qui investissent souvent des sommes considérables, cette approche ne soit pas recevable.

Dans ce contexte, l'interpellation pose les questions suivantes :

- 1. En matière de **transports**, le Conseil d'Etat peut-il informer le Grand Conseil sur la solution retenue pour répondre aux obligations légales face à ces nouvelles installations à forte fréquentation ?*
- 2. A-t-il également les moyens d'obtenir notamment la transformation de la bretelle d'autoroute en autoroute urbaine, semble-t-il nécessaire pour maîtriser au mieux les problèmes de parcage et de circulation, voire les nouvelles sorties d'autoroutes envisagées dans le SDOL ?*
- 3. En matière d' **aménagement et de promotion économique**, le Conseil d'Etat a-t-il les moyens, et si oui lesquels, d'orienter la répartition des activités commerciales et des logements prévus, voire au besoin de prioriser un projet apportant à l'évidence un plus grand bénéfice pour la collectivité par rapport à un autre, même si ce dernier a l'avantage d'être plus avancé en termes d'aménagement ?*
- 4. Si oui, quel comité de pilotage ou dispositif d'arbitrage le Conseil d'Etat envisage-t-il de mettre sur pied 1. afin que l'Etat parle d'une voix cohérente, 2. pour développer des complémentarités entre projets conçus de manière dissociée, 3. au pire pour gérer le cas de figure où des projets entreraient en concurrence ?*

Dans l'espoir d'une réponse coordonnée entre le DINF et le DEC, je remercie par avance le Conseil d'Etat de ses réflexions".

Réponse du Conseil d'Etat

Les installations à forte fréquentation telles que les centres commerciaux et les marchés spécialisés, de même que les gros équipements destinés aux loisirs, ont un impact considérable sur l'organisation du territoire et sur l'environnement. En fonction de la mixité de l'offre, de l'emplacement et du type de desserte par les moyens de transport, la forte densité de visiteurs génère des flux de trafic plus ou moins importants. Les projets d'installations à forte affluence donnent lieu régulièrement et depuis longtemps à des conflits suscitant des débats politiques et juridiques.

Depuis plusieurs années, 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 dont l'augmentation de la motorisation des ménages, le manque de places de stationnement dans les centres-villes, de terrains disponibles et le prix du marché foncier.

La développement et 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.

Cependant, le développement des IFF en périphérie des centres urbains se solde par des impacts économiques négatifs sur les petits commerces du centre-ville ainsi que par des impacts spatiaux et environnementaux négatifs qui se traduisent notamment par une dissémination des fonctions administratives, commerciales et de loisirs, une consommation extensive du sol, un morcellement du territoire et une augmentation du trafic motorisé et de la pollution atmosphérique. L'augmentation du trafic individuel motorisé 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).

Le canton de Vaud s'est doté d'instruments pour résoudre les problèmes liés à ce type d'installations.

A. Dispositions légales

Le législateur a introduit **l'article 47a** dans la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC, RSV 700.1).

Cette législation contenait déjà une disposition relative aux centres commerciaux d'une surface supérieure à 2000 m² (**art. 47 al. 2 ch. 11 LATC**) qui impose un plan d'affectation spécifique ou un indice de génération de trafic.

Le nouvel article 47a, alinéa 2, LATC exige l'accessibilité par les transports publics (loi du 16 mai 2006 modifiant la LATC et entrée en vigueur le 1er septembre 2006).

B. Mesure D13 du Plan directeur cantonal

Le Plan directeur cantonal adopté par le Grand Conseil le 5 juin 2007 contraint **le canton et les communes à définir avec les milieux intéressés une stratégie en matière d'implantation des installations à forte fréquentation (IFF)** dans le but de minimiser le trafic individuel motorisé. Il s'agit de rechercher l'implantation la plus adéquate notamment du point de vue du trafic individuel motorisé généré par l'installation.

Le canton se doit de favoriser l'implantation des IFF dans des zones urbanisées bien desservies par les transports publics et/ou les transports individuels. Il doit également concentrer le développement de ces équipements dans une optique d'utilisation rationnelle du sol et de complémentarité de l'offre. Il faut 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.

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).

C. Schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL)

Dans l'Ouest lausannois, les sept communes concernées et l'Etat de Vaud ont décidé d'envisager ensemble l'avenir de cette région. Un important travail de concertation a permis l'élaboration d'un schéma directeur. C'est un instrument de niveau directeur dont le rôle est de coordonner les différentes mesures applicables à ce secteur.

C'est l'instrument de référence aux actions d'aménagement du territoire dans l'Ouest lausannois. Il a permis la réactualisation en 2005 du Plan directeur des mesures datant de 1995 pour la région Lausanne-Morges. Matériellement, l'un des rôles du Schéma directeur consiste à promouvoir la protection contre les nuisances à travers l'aménagement du territoire. Il s'agit de limiter au maximum l'accroissement du trafic en favorisant l'urbanisation des secteurs bien desservis par les transports publics tout en instaurant des règles de stationnement spécifiques.

La mise en oeuvre du Schéma directeur implique une adaptation des plans directeurs et des plans d'affectation ainsi que la réalisation de chantiers, c'est-à-dire d'études de détail par une structure partenariale.

D. Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM)

Le PALM est un instrument d'aménagement du territoire de niveau directeur. Il sert de référence pour les plans d'aménagement et les réalisations concrètes dans ce territoire. Les éléments d'intérêt cantonal sont intégrés dans le Plan directeur cantonal.

A propos des installations commerciales à forte fréquentation, il est précisé que la réflexion ne doit pas se limiter à l'accessibilité multimodale. D'autres critères d'implantation tels que distribution équilibrée de l'offre commerciale dans l'agglomération, complémentarité avec l'offre commerciale des centres-villes et qualité architecturale et urbanistique des implantations, doivent être définis. L'agglomération constitue une échelle pertinente pour définir et mettre en oeuvre cette stratégie commerciale partenariale (PALM, Rapport final, décembre 2007, p. 26 : orientation stratégique 2 - Attribuer à des sites stratégiques le rôle de moteur du développement).

Le PALM est un secteur test de l'étude pilote menée par le canton de Vaud qui bénéficie du soutien financier de la Confédération à propos des installations commerciales à forte fréquentation.

E. Etudes de conformité environnementale

Contrairement à l'étude d'impact sur l'environnement qui évalue l'impact d'une installation sur l'environnement, l'évaluation environnementale stratégique permet d'examiner les considérations environnementales à une échelle plus large en amont des projets de construction. Le canton de Genève est le premier canton suisse à l'avoir introduit dans la procédure d'aménagement du territoire. La Confédération invite les autres cantons à utiliser cet instrument qui permet la prise en compte des conséquences environnementales des divers projets sur un territoire donné.

Le canton de Vaud a eu recours à des études de conformité environnementale pour des installations commerciales à forte fréquentation.

Il s'agit d'un processus d'analyse de conformité des projets selon leur localisation et le contexte existant et planifié dans lequel ils s'inscrivent.

Cette analyse se base sur trois axes principaux :

1. économique : évaluation des types d'activités pertinentes et des besoins réels ;
2. mobilité : évaluation de la génération de trafic du projet et des scénarios alternatifs, transfert modal et mobilité douce, places de stationnement ;
3. environnement : conformité aux législations, mesures inhérentes et identification de mesures

répondant à des objectifs supérieurs.

L'analyse et les recommandations issues de ce type d'études constituent un outil d'aide à la décision pour orienter les projets (agir sur le programme) et définir les mesures d'accompagnement en vue de favoriser leur concrétisation (conditions-cadre).

L'étude de conformité environnementale effectuée dans le cadre du Schéma directeur de l'agglomération nyonnaise (SDAN) a porté sur l'analyse de quatre projets d'installations commerciales prévus sur quatre sites. Cette étude a mis en lumière l'incompatibilité de certains programmes avec les objectifs de développement du périmètre de l'agglomération. Sur la base notamment de cette étude, des programmes commerciaux ont été redimensionnés, voire abandonnés, comme sur le site de Signy où la demande de construction d'un centre commercial a été refusée.

Dans le cadre de l'Ouest lausannois, l'implantation projetée du centre commercial Alligro à Chavannes fait actuellement l'objet d'une étude de conformité environnementale qui analyse ce projet dans le contexte futur du développement urbanistique prévu par le SDOL.

F. Eléments de réponse donnés aux questions posées

Question 1 : *En matière de transports, le Conseil d'Etat peut-il informer le Grand Conseil sur la solution retenue pour répondre aux obligations légales face à ces nouvelles installations à forte fréquentation ?*

Réponse

La question de la mobilité liée aux IFF ne peut se traiter pour elle-même, mais doit être analysée conjointement avec l'aménagement du territoire. Le principe de base retenu par le Conseil d'Etat est la recherche d'une implantation plus "urbaine" de ces installations, de manière à faciliter le recours à un autre moyen de transport que la voiture.

S'agissant de l'Ouest lausannois, un programme ambitieux de développement des transports publics a été entériné par les communes (schéma directeur TL 2009-2014). Dans le secteur de la Bourdonnette où devraient s'implanter les deux grands projets mentionnés dans l'interpellation, la desserte en transports publics existante sera complétée par une augmentation de la capacité du métro M1 (selon le PALM), ainsi que par de nouvelles lignes de bus (fréquence de l'ordre de 10 min.) :

- une ligne reliant le Sud de Lausanne à la gare de Renens, via la Bourdonnette et la piscine de Renens,
- une ligne reliant Morges à la Bourdonnette,
- une ligne St-Sulpice - Chavannes - Renens - Prilly.

Le M1 fait partie du réseau destiné à desservir les sites stratégiques du PALM.

Les réseaux cyclables et piétonniers de l'Ouest lausannois seront étendus et améliorés dans le cadre du PALM.

Complément indispensable au développement des transports publics et de la mobilité douce, une véritable politique de stationnement intercommunale devra également être mise en oeuvre en parallèle. Le SDOL, en collaboration avec les services compétents de l'Etat, procédera à une étude globale sur ce thème, afin de définir les fondements de la future politique de stationnement régionale.

La concrétisation de ces mesures permettra de modifier les comportements individuels de mobilité. Il en résultera une diminution des nuisances liées au développement territorial prévu dans l'Ouest lausannois. Les réflexions intervenues dans le cadre des chantiers de transports publics et des transports individuels motorisés du SDOL, ainsi que de l'étude multimodale sur le réseau autoroutier (OFROU-DINF, Examen du fonctionnement, vision multimodale et propositions d'aménagement à l'horizon PALM 2020, apport d'étude préliminaire, septembre 2007 ; page de garde en annexe), ont montré qu'un changement profond des comportements individuels de mobilité était un préalable nécessaire au développement territorial harmonieux souhaité par les communes de l'Ouest lausannois. Il faudra donc que le renforcement des offres de transports publics et de mobilité douce trouve un écho

auprès des usagers, notamment des automobilistes. Les conditions-cadre définies par les planifications en cours doivent contribuer à atteindre cet objectif.

Question 2 : *A-t-il également les moyens d'obtenir notamment la transformation de la bretelle d'autoroute en autoroute urbaine, semble-t-il nécessaire pour maîtriser au mieux les problèmes de parcage et de circulation, voire les nouvelles sorties d'autoroutes envisagées dans le SDOL ?*

Réponse

L'étude susmentionnée relative au réseau autoroutier de l'Ouest lausannois, réalisée en étroite collaboration avec la Confédération, propose un scénario préférentiel prévoyant à l'horizon 2014 les infrastructures suivantes :

- nouvelle jonction autoroutière à Ecublens (secteur Venoge),
- nouvelle jonction autoroutière à Chavannes-près-Renens (route de la Maladière),
- complément à la jonction de Malley.

Entre l'échangeur de la Venoge et le giratoire de la Maladière, un nouveau régime de circulation, avec vitesse réduite à 80, voire 60 km/h, accompagnera ces mesures.

Ce scénario préférentiel, conforme aux hypothèses considérées dans le Plan des mesures OPair 2005 de l'agglomération Lausanne-Morges, est en outre repris tel quel par le PALM (annexe 5 du rapport final mentionné ci-dessus, p. 98 et 99, mesures 9 et 10).

Au niveau fédéral, ces diverses infrastructures font partie intégrante du Plan sectoriel des transports de la Confédération (partie programme, avril 2006) et sont discutées dans le cadre du programme de développement du réseau des routes nationales (WEN, Weiterentwicklung der Nationalstrassen, en cours). Ce dernier comprend aussi bien la définition du nouveau réseau des routes nationales qui fera l'objet d'un nouvel arrêté en 2009, que la suppression des goulets d'étranglement sur le réseau actuel des routes nationales et les infrastructures prévues par les projets d'agglomération.

Pour résoudre le problème de surcharge du réseau routier, des solutions ont été recherchées. La nouvelle jonction autoroutière prévue à Chavannes et l'amélioration de la jonction autoroutière de Malley projetée apporteront une réponse satisfaisante en relation avec l'implantation des deux installations à forte fréquentation mentionnées par l'intervenant (stade de la Bourdonnette et centre commercial à Chavannes).

Le canton a pu faire valoir ses arguments dans le cadre de ces diverses démarches. Les décisions de réaliser ou non ces infrastructures relèvent néanmoins de la compétence de la Confédération.

Question 3 : *En matière d'aménagement et de promotion économique, le Conseil d'Etat a-t-il les moyens, et si oui lesquels, d'orienter la répartition des activités commerciales et des logements prévus, voire au besoin de prioriser un projet apportant à l'évidence un plus grand bénéfice pour la collectivité par rapport à un autre, même si ce dernier a l'avantage d'être plus avancé en termes d'aménagement ?*

Réponse

Pour orienter une meilleure répartition des activités et du logement, il faut utiliser les outils mentionnés ci-dessus, soit les planifications directrices régionales ou intercommunales et les études de conformité environnementale.

Les projets qui respectent les conditions fixées par ces planifications et ces études peuvent faire l'objet d'un soutien opérationnel et d'un accompagnement particulier de la part du Groupe opérationnel des pôles et peuvent être autorisés.

Question 4 : *Si oui, quel comité de pilotage ou dispositif d'arbitrage le Conseil d'Etat envisage-t-il de mettre sur pied 1. afin que l'Etat parle d'une voix cohérente, 2. pour développer des complémentarités entre projets conçus de manière dissociée, 3. au pire pour gérer le cas de figure où des projets entreraient en concurrence ?*

Réponse

Le partenariat Canton-Région-Commune(s) est nécessaire pour accompagner les planifications et études à travers les structures de mise en oeuvre existantes si elles sont déjà opérationnelles (ex. : SDOL, PALM) ou à créer par région.

Par ailleurs, des mesures sont prises pour assurer une meilleure coordination entre les différents services de l'Etat concernés par ces projets.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 avril 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean