

MESURE

D13

Installations à forte fréquentation

Problématique

La notion d'**installation à forte fréquentation (IFF)** regroupe un ensemble d'installations qui attirent du public de manière plus ou moins intense, sans définition précise de l'intensité. Ce sont par exemple les commerces de détail d'une certaine taille, les grands magasins ou les marchés spécialisés, les regroupements de commerces en centres commerciaux, les équipements de sport et de loisirs tels que cinémas multiplexes ou les centres de fitness, certains parcs technologiques, les établissements de santé, de formation et culturels, etc. La problématique des IFF est donc très large. D'une manière générale, c'est le principe de la bonne activité au bon endroit qui guide leur implantation (ligne d'action B3).

Les installations **commerciales** à forte fréquentation (**ICFF**) sont traitées de manière détaillée en raison du nombre important de demandes d'implantation, de leur rôle structurant dans la mobilité quotidienne et de leurs effets sur la vitalité des centres. Par ailleurs, leur possible classification en types de commerces permet d'appliquer une méthode basée sur des critères objectifs quantifiables. Ces installations ne sont en outre pas traitées par d'autres politiques publiques.

D'une manière générale, les ICFF ont tendance, depuis quelques dizaines d'années, à se déplacer dans les zones périurbaines, voire en pleine campagne. Cette délocalisation en périphérie est accompagnée d'un regroupement des installations, une croissance des surfaces utilisées et une augmentation des trajets en voiture.

A l'échelle cantonale, la répartition actuelle des commerces suit la répartition des concentrations de population. Ainsi, la plupart des grandes surfaces pour chaque catégorie de commerce sont situées dans les centres, notamment dans les agglomérations. Il existe cependant des exceptions notables : les regroupements de commerces autour d'enseignes vendant un produit lourd ou volumineux, situées dans des secteurs peu urbanisés. Ces secteurs sont problématiques en raison des effets négatifs qu'ils induisent : congestion du trafic, difficulté d'accès pour les personnes non motorisées. Leur agrandissement et l'élargissement de leur offre aux produits alimentaires mettent en danger la vitalité des centres. La tendance observée et prévisible à moyen terme montre le développement de deux catégories parallèles d'implantation.

- D'une part, en raison de la croissance en terme de population et de pouvoir d'achat, notamment dans l'Arc lémanique, **les terrains et immeubles les mieux situés** – y compris dans les centralités – sont très recherchés même si une telle implantation présente plus de contraintes. Ces installations contribuent à faire vivre les centres ou les quartiers. "Activateurs urbains", ils peuvent être utilisés pour dynamiser une centralité et allier intérêt privé et intérêt public. A l'inverse, une implantation mal choisie peut participer à la dévitalisation d'un centre.
- D'autre part, il subsiste des demandes d'implantation **dans les zones périurbaines**, au sein de regroupements de commerces accessibles essentiellement en voiture. L'objectif pour l'enseigne est alors de capter une large clientèle régionale et non plus locale.

C'est cette deuxième catégorie qu'il convient de réorienter en favorisant les implantations d'ICFF dans des zones urbanisées, accessibles en transports publics, afin de renforcer leurs centralités.

Objectif

Implanter les IFF dans les centres, soit à proximité des bassins de population et des transports publics dans une optique d'utilisation optimale du sol, d'accessibilité multimodale de qualité et de limitation des nuisances liées au trafic individuel motorisé.

Orienter plus spécifiquement l'implantation des ICFF afin que ces installations participent à la vitalité des centres et la renforcent.

Indicateur

Nombre de projets d'IFF implantés dans les centres, soit à proximité des bassins de population et bénéficiant d'une bonne accessibilité en transports publics.

Nombre de projets d'ICFF répondant aux critères cantonaux.

Mesure

Le Canton, les communes et, le cas échéant, les régions veillent à une implantation judicieuse des IFF afin de maintenir la vitalité des centres, d'éviter un mitage du territoire, de garantir leur accessibilité multimodale à l'ensemble de la population et de limiter le trafic individuel motorisé lié à ces implantations. Il est tenu compte également des besoins en approvisionnement de la population ainsi que des nécessités logistiques de l'entreprise.

Les IFF sont implantées en principe dans les centres cantonaux, régionaux et locaux, dans un site adapté à leurs caractéristiques selon le principe de la bonne activité au bon endroit.

La conformité des projets de planification et de construction d'ICFF à partir de 2'500 m² de surface de vente est examinée sur la base des critères cantonaux d'exclusion et de préférence définis notamment dans les domaines de l'urbanisation, des transports, de l'environnement, de l'économie et des besoins régionaux. Ces critères permettent :

- d'orienter des localisations nouvelles dans un travail de planification ;
- d'accompagner les porteurs de projet pour une recherche de localisation optimale;
- de formuler des recommandations en vue d'une prise de position des autorités compétentes chargées d'apprécier une demande d'implantation.

Les communes et, le cas échéant, les régions intègrent la thématique des ICFF dans leur planification directrice en application des critères cantonaux.

Principes de localisation

Les IFF sont implantées dans les centres en fonction de leur accessibilité en transports publics. Dans le centre, les IFF s'insèrent de manière à renforcer la ou les centralités existantes.

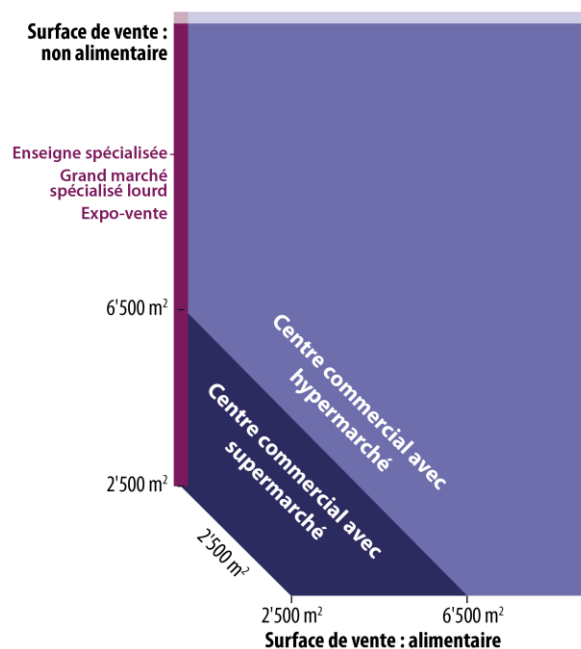
Plus particulièrement, les critères cantonaux relatifs à la localisation des ICFF sont déterminés pour coordonner urbanisation, mobilité, environnement et économie. Ils peuvent prendre en compte les spécificités définies dans les planifications régionales. Ils sont déclinés par types de commerces afin de tenir compte de leurs effets différenciés sur le territoire. En effet, selon le type de produits proposés à la vente et la grandeur de l'ICFF, les interactions avec le territoire se modifient. L'opportunité de s'y rendre en transports publics varie, de même que le nombre de clients concernés et l'intensité des déplacements générés.

Les critères cantonaux permettent en principe l'implantation des ICFF de type *Centre commercial avec supermarché* dans les centres cantonaux et régionaux, dans un souci d'approvisionnement de l'ensemble du territoire cantonal. Ils favorisent l'implantation des ICFF de grande taille à l'intérieur des périmètres compacts des agglomérations. Dans ce cas, l'implantation des ICFF est ciblée dans les zones les plus adaptées à chaque type de commerce à l'intérieur du périmètre compact de l'agglomération.

Les critères cantonaux se distinguent en deux groupes: **les critères d'exclusion** et **les critères de préférence**. Les premiers répondent à la question "Est-ce possible sur ce site?" et les seconds "Est-ce opportun sur ce site?". Lors de l'examen d'un projet, celui-ci doit répondre favorablement à tous les critères d'exclusion ainsi qu'aux contraintes légales, notamment environnementales, qui sont quantifiables et cartographiables. Les critères de préférence, d'importance semblable, doivent également être examinés et permettent de structurer l'analyse quant à l'opportunité d'implanter une ICFF sur un site particulier. Les critères de préférence permettent également, selon les cas, d'améliorer le projet et son intégration dans le territoire.

TYPE	ALIMENTAIRE ET MIXTE		NON -ALIMENTAIRE		
	Centre commercial avec supermarché	Centre commercial avec hypermarché	Enseigne spécialisée	Grand marché spécialisé lourd	Expo vente (showroom)
Surface	2'500 m ² - 6'500 m ² surface de vente alimentaire et non alimentaire	> 6'500 m ² surface de vente alimentaire et non alimentaire	> 2'500 m ²	> 2'500 m ²	> 2'500 m ²
Fréquence des achats	Quotidienne, hebdomadaire	Hebdomadaire, bimensuelle	Hebdomadaire, occasionnelle, événementielle	Occasionnelle événementielle	Occasionnelle, événementielle
Offre commerciale (à titre d'exemple)	alimentaire + services + non alimentaire	alimentaire + services + non alimentaire	Electro-loisirs bijoux, livres, musique, déco maison, mode, sport (textile), grands magasins	Do-it, ameublement à emporter, électroménager, Garden Center, sport	Ameublement expo, construction, cuisinistes

La typologie mentionne les catégories de commerce les plus fréquentes. Lorsqu'une ICFF n'entre pas dans cette typologie, il s'agit de la rattacher au type le plus proche du point de vue de ses effets sur le territoire. Dans le cas d'ICFF dont les dimensions et les produits proposés paraissent exceptionnels en regard de la typologie, une analyse spécifique sur le bassin de chalandise est nécessaire.



CRITERES D'EXCLUSION

Les valeurs attribuées aux critères d'exclusion varient selon les types d'ICFF, mais aussi selon les territoires. Les exigences s'adaptent à une situation d'agglomération dense et bien desservie en TP ou à un tissu régional, moins bien desservi en TP et moins dense par exemple.

Urbanisation

Garantir une population minimale dans les secteurs d'attraction de l'ICFF afin de situer les ICFF à proximité des clients. Les habitants et emplois pris en considération sont ceux découlant de projets programmés, c'est-à-dire dont la planification est adoptée.

TYPE	Centre commercial avec supermarché	Centre commercial avec hypermarché	Enseigne spécialisée	Grand marché spécialisé lourd	Expo vente (showroom)
Habitants + emplois dans un rayon donné					
Dans l'agglomération Lausanne-Morges	3'000 / 500 m	5'000 / 500 m	5'000 / 500 m	150'000 / 10 km	150'000 / 10 km
Dans les régions et agglomérations	3'000 / 500 m	3'000 / 500 m	3'000 / 500 m	50'000 / 5 km	50'000 / 5 km

Transports

Permettre une bonne desserte en transports publics pour tous les types d'ICFF

Distance maximale aux transports publics en général (train, métro, tram, bus)					
Dans les agglomérations	150 m	150 m	150 m	300 m	300 m
Dans les régions	300 m	150 m	150 m	300 m	300 m
Fréquence cumulée minimale de la desserte en transports publics					
Dans l'agglomération Lausanne-Morges	10'	10'	10'	30'	20'
Dans les autres agglomérations	20'	10'	20'	30'	20'
Dans les régions	30'	20'	30'	30'	30'

Assurer une desserte en transports publics de niveau supérieur pour les ICFF dont le bassin est suprarégional

Distance maximale à une halte de chemin de fer (train, métro)					
Dans l'agglomération Lausanne-Morges	-	-	-	-	-
Dans les régions et agglomérations	-	-	-	500 m	500 m

Limiter les nuisances générées par le trafic régional pour les ICFF suprarégionales dont l'accessibilité se fait en partie en trafic individuel motorisé

Distance maximale à une jonction autoroutière (à vol d'oiseau)					
Dans l'agglomération Lausanne-Morges	-	-	-	1 km	-
Dans les régions et agglomérations	-	-	-	2 km	-
Itinéraire depuis la jonction autoroutière ne traversant pas de quartier avec forte présence d'habitat et de centre de localité	-	-	-	Ce critère doit être appliqué pour ce type	-

Maintenir le plus longtemps possible les flux de trafic sur le réseau structurant principal

Distance maximale au réseau routier structurant principal hors agglomération					
	-	200 m	200 m	200 m	200 m

Pour les grands marchés spécialisés lourds, l'implantation de centres de jardinage est également possible sur les lieux de production (pépinière par exemple).

Dans le cas où les produits destinés à l'activité agricole sont prépondérants, la localisation est analysée sur la base de conditions particulières liées à cette activité.

Critères de préférence

Les critères de préférences permettent une approche qualitative et se présentent comme une suite de questions qui doivent être posées lors d'un projet de planification ou de construction afin d'évaluer son opportunité. Ils sont aussi importants que les critères d'exclusion dans le choix d'un site adéquat mais, pour une part importante d'entre eux, ne sont pas quantifiables. La considération de l'ensemble des critères de préférence permet de procéder à une pesée des intérêts qui doit être positive pour que le projet soit accepté.

Composer des entités urbaines denses, mixtes et de qualité

- Evaluation de la valeur stratégique du site en fonction de ses aptitudes territoriales en vue d'autres utilisations du sol éventuellement préférables.
- Potentiel d'intégration et de connexion avec les autres quartiers et fonctions en place.
- Absence de qualités spatiales remarquables.
- Optimisation de l'utilisation du sol.

Contribuer à la vitalité des centralités

- La concurrence territoriale centralité-périphérie ne représente pas un danger pour la vitalité du centre.

Favoriser une accessibilité multimodale bien coordonnée avec les transports publics

- Situation dans les réseaux de transports publics.
- Cheminement direct depuis l'arrêt de transports publics.
- Densité minimale de cheminements piétons et vélos et appréciation de sa qualité.

Limiter les risques pour la population

- Respect des dispositions OPAM.

Limiter les nuisances environnementales et préserver la qualité de vie de la population

- Itinéraires d'accès depuis le réseau principal ne traversant pas et ne longeant pas de zones d'habitation sensibles (DS II)
- Existence d'un point de desserte fret ou d'un point de raccordement au rail.
- Capacité d'absorption du réseau TP
- Capacité du réseau routier selon les charges admissibles (écoulement des flux, contexte urbain et de mobilité).

Préserver la biodiversité et le paysage

- Absence d'un paysage de valeur et d'objets d'intérêt biologique.
- Absence d'un corridor à faune d'importance suprarégionale ou régionale

Economiser le sol, préserver les bonnes terres agricoles

- Absence de surface d'assolement.

Augmenter l'attractivité des lieux de vie

- Rôle d'aimant pour les entreprises de la centralité.

Projets d'agglomération

Le territoire cantonal est concerné par cinq projets d'agglomération. Les mesures R11 à R15 décrivent ces projets et explicitent les objectifs poursuivis, ainsi que leurs principales mesures infrastructurelles et non infrastructurelles. En matière d'installations à forte fréquentation, les mesures des projets d'agglomération concernés sont cohérentes avec les objectifs et les projets de la présente mesure.

Principe de mise en œuvre

Pour chaque projet d'ICFF, la conformité aux planifications supérieures et aux critères cantonaux (critères d'exclusion et de préférence) est préférablement examinée en amont d'une demande de permis de construire ou d'un projet de planification.

Afin de conduire cette évaluation, il appartient à la commune concernée par le projet d'ICFF de décrire les caractéristiques du territoire concerné et du projet et d'en démontrer la conformité aux critères cantonaux et à la planification régionale dans le rapport de conformité selon l'art. 47 OAT.

Le Canton établit et met à jour une carte indicative par type d'ICFF correspondant aux critères cantonaux d'exclusion (étude de base) et la rend publique sur la géostation du PDCn. Si le porteur de projet s'en écarte, il doit démontrer que le projet répond aux critères cantonaux d'exclusion. Ceci est notamment le cas lorsqu'une offre programmée prend en compte de nouveaux habitants, de nouveaux emplois ou une nouvelle desserte en transports publics.

Les régions traitent cette problématique de manière stratégique dans le cadre de leur planification directrice régionale. En fonction de l'acuité de la problématique commerciale dans une région donnée, il est recommandé de compléter la planification directrice par une planification positive des secteurs prévus pour les ICFF, en précisant les sites où les implantations commerciales sont non seulement possibles, mais souhaitées.

La réalisation d'une planification positive des ICFF permet d'en préciser les conditions d'implantation. Elle donne aux communes et aux porteurs de projet les moyens de mieux anticiper les contraintes territoriales. Il en découle dès lors une simplification de la procédure d'analyse de conformité.

Les cas de **rénovations d'ICFF** au-delà de 2500m² de surface de vente et qui impliquent un changement de type sont soumis à l'évaluation de leur conformité aux critères cantonaux.

L'agrandissement des ICFF existantes et non-conformes aux critères cantonaux est réglé de la manière suivante :

- un agrandissement des surfaces de vente intramuros est admissible pour autant que l'augmentation de trafic soit supportable ;
- pour les autres cas d'agrandissement, une augmentation de surface de vente de 30% est admissible pour autant que l'augmentation de trafic soit supportable.

Le **cumul de projets** est traité selon la logique des études d'impact, en analysant notamment le trafic supplémentaire généré par l'installation.

Compétences

Canton

Les entités en charge de l'aménagement du territoire, de l'économie, de la mobilité et de l'environnement ainsi que le délégué à l'environnement :

- se coordonnent pour l'examen des projets de planification et de construction d'IFF ;
- établissent la carte indicative correspondant aux critères cantonaux d'exclusion des ICFF, la mettent à jour et la rendent publique ;
- évaluent l'efficacité de la mise en œuvre de la politique cantonale en matière d'ICFF.

Echelle régionale

Les régions (y compris les agglomérations) :

- établissent et mettent à jour la planification directrice régionale relative aux ICFF en appliquant la méthode cantonale et l'intègrent dans les plans directeurs régionaux et les projets d'agglomération ;
- évaluent la conformité des projets de planification et de construction d'ICFF à la planification directrice régionale.

Communes

Les communes :

- analysent les dossiers concernant un projet de planification ou de construction d'ICFF.

Cantons voisins

Le Canton de Vaud et les cantons voisins :

- s'informent réciproquement et se coordonnent pour les projets d'implantation d'IFF ayant des effets sur le territoire d'un canton limitrophe.

Autres

Le porteur de projet :

- fournit toutes les informations nécessaires à la commune pour analyser le dossier.

Coûts de fonctionnement

Canton : mesure réalisée dans le cadre des procédures existantes.

Région : tâche nouvelle.

Délai de mise en œuvre

Immédiat

Etat de la coordination

Coordination réglée.

Service responsable de la coordination

Service en charge de l'aménagement du territoire.

Références**Références à la législation**

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

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 ; MRS, CSD, Wüest & Partner, HSM, Etude de base Stratégie d'implantation des installations commerciales à forte fréquentation, 2012 ; Urbaplan, Architecture R&R, Conditions d'implantation des installations commerciales à forte fréquentation (ICFF), 2011.