

Stratégie cantonale concernant les Installations commerciales 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 du Plan directeur cantonal).

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 similitude et leur possible classification en types de commerce permettent d'appliquer une méthode basée sur des critères objectifs quantifiables. Ces installations ne sont 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 se traduit par une concentration spatiale des installations, une croissance des surfaces utilisées et une augmentation des trajets en transport individuel motorisé.

A l'échelle cantonale, la répartition actuelle des commerces suit la répartition des concentrations de population. Ainsi, la plupart des plus grandes surfaces pour chaque catégorie de commerce sont situées dans les centres, notamment les agglomérations. Cependant il existe des exceptions notables comprenant un regroupement 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 et du manque de structure urbaine. 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 – seront très recherchés même s'il impliquent un effort de qualité urbaine et architecturale. Dans ce cas, les ICFF doivent être considérées comme des "activateurs urbains" : selon le type de commerces implantés, elles participent à la vitalité du centre ou d'un quartier que l'on souhaite dynamiser. Ainsi une implantation judicieuse peut favoriser la réalisation d'un projet urbain et allier intérêt privé et intérêt public. Au contraire, une implantation mal choisie peut participer à la dévitalisation d'un centre ou favoriser un secteur de l'agglomération au détriment d'un autre.
- D'autre part, des demandes d'implantations **dans les zones périurbaines**, avec un regroupement de commerces et une accessibilité en voiture favorisée demeurent, l'objectif pour l'enseigne étant 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 et destinées à renforcer leur caractère de centralité.

▪

Objectif

Implanter les IFF 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 de manière stratégique l'implantation des ICFF afin que ces installations participent à la vitalité des centres et la renforcent.

Mesure

Le Canton, les régions et les communes 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 minimiser le trafic individuel motorisé lié à ces implantations.

Les IFF sont implantées en principe dans les centres cantonaux et régionaux, parfois dans les centres 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 800m² de surface vente est examinée par un groupe d'experts composé de représentants des services cantonaux et de la région concernée sur la base des critères cantonaux définis notamment dans les domaines de l'urbanisation, des transports, de l'environnement et de l'économie.

Les régions intègrent la thématique des ICFF dans leur planification directrice en application des critères cantonaux.

Principes de localisation

Les critères cantonaux relatifs à la localisation des ICFF sont déterminés en quatre domaines pour coordonner urbanisation, mobilité, environnement et économie. Ils sont déclinés par type de commerce 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 permettent en principe l'implantation des ICFF petits et moyens dans les centres régionaux, cantonaux, voir locaux dans un souci d'approvisionnement de l'ensemble du territoire cantonal. Ils favorisent par contre l'implantation des grands marchés spécialisés ou des grands centres commerciaux 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.

La typologie mentionne les six 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.

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, 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.

TYPOLOGIE	ALIMENTAIRE			NON -ALIMENTAIRE		
	1. ICFF de proximité	2. Centre commercial de quartier avec supermarché	3. Centre commercial avec hypermarché	4. Enseigne(s) spécialisée(s)	5. Grand marché spécialisé lourd	6. Expo vente (showroom)
Surface	800-1'500 m ²	1'500 - 3'000 m ² + 2'000 à 5'000 m ² non alimentaire	4'500 – 6'000 m ² + 10'000 à 15'000 m ² non alimentaire	800 – 5'000 m ²	Jusqu'à 20'000 m ²	Jusqu'à 15'000 m ²
Fréquence des achats	Quotidienne	Quotidienne, hebdomadaire	Hebdomadaire, bi-mensuelle	Hebdomadaire, occasionnelle, événementielle	Occasionnelle, événementielle	Occasionnelle, événementielle
Offre commerciale	alimentaire/ alimentaire de proximité + services	alimentaire/ alimentaire de proximité + services + non alimentaire	alimentaire/ alimentaire de proximité + services + non alimentaire	Electro-loisirs bijoux, livres, musique, déco maison, mode, sport (textile), grands magasins	Do-it, ameublement à emporter, electro-ménager, Garden Center, sport	Ameublement expo, construction, cuisinistes

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

Habitants + emplois dans un rayon donné	1'500 / 300 m.	3'000 / 500 m.	3'000 / 500 m.	3'000 / 500 m.	50'000 / 5km	50'000 / 5km
Habitants + emplois dans un rayon donné dans l'ALM			5000 / 500m.	5000 / 500m.	150'000 / 10km	150'000 / 10km

Transports

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

Distance max. aux TP en général (train, métro, tram, bus)	300 m.	300 m.	150 m.	150 m.	300 m.	300 m.
Distance max. aux TP en général (train, métro, tram, bus) dans les agglomérations	300 m.	150 m.	150 m.	150 m.	300 m.	300 m.
Fréquence cumulée min. de la desserte TP dans l'agglomération Lausanne-Morges	20'	10'	10'	10'	30'	20'
Fréquence cumulée dans les autres agglomérations	20'	20'	10'	20'	30'	20'
Fréquence cumulée dans les régions	60'	30'	20'	30'	30'	30'

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

Distance max. à une halte de chemin de fer (train, métro)	-	-	-	-	500 m.	500 m.
Distance max. à une halte de chemin de fer (train, métro) dans l'ALM	-	-	-	-	-	-

CRITERES D'EXCLUSION SUITE						
Limiter les nuisances générées par le trafic régional pour les ICFF suprarégionales dont l'accessibilité se fait en partie en trafic individuel motorisé						
	1. ICFF de proximité	2. Centre commercial de quartier avec supermarché	3. Centre commercial avec hypermarché	4. Enseigne(s) spécialisée(s)	5. Grand marché spécialisé lourd	6. Expo vente (showroom)
Distance max. à une jonction autoroutière (à vol d'oiseau)	-	-	-	-	2 km	-
Distance max. à une jonction autoroutière (à vol d'oiseau) dans l'ALM					1 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 max. au réseau routier structurant principal	-	-	200 m.	200 m.	200 m.	200 m.
Distance max. au réseau routier structurant principal dans les agglomérations	-	-	-	-	-	-

Les critères environnementaux s'appliquent à tous les types d'ICFF: Il s'agit pour la plupart d'exigences légales intégrables à la cartographie.

Absence de zone d'interdiction définie par les cartes de dangers
Absence d'un objet inscrit dans un inventaire fédéral ou cantonal contraignant de protection
Absence d'objet inscrit dans l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP)
Absence d'une aire forestière
Respect de la zone de protection de la lisière
Absence d'une zone S de protection des eaux souterraines
Respect de l'espace nécessaire au cours d'eau

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 vue d'autres affectations éventuellement préférables.
- Potentiel d'intégration et de connexion avec les autres quartiers et fonctions en place.
- Absence de qualités spatiales remarquables.

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 naturel de valeur et d'objet 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.

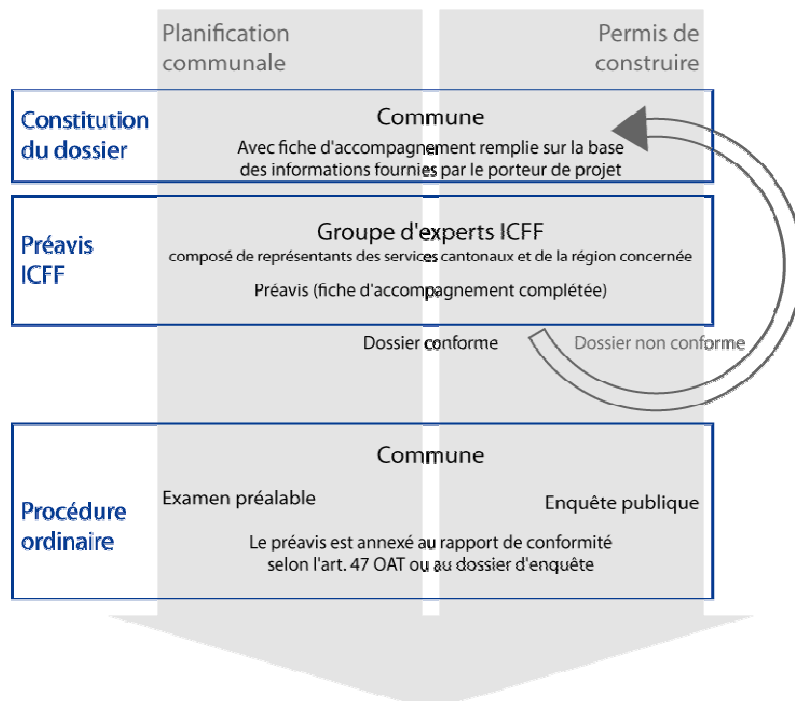
Comme pour les critères d'exclusion, les valeurs attribuées aux critères de préférences sont modulées selon les différents types d'ICFF

Chaque critère d'exclusion ou de préférence fait l'objet d'une rubrique obligatoire à renseigner dans la fiche d'accompagnement que la commune joint au dossier au début de la procédure.

Dans le cas d'ICFF dont les dimensions et les produits proposés paraissent exceptionnels en regard de la typologie, le groupe d'expert ICFF demande une analyse spécifique sur le bassin de chalandise.

Mise en œuvre

Pour chaque projet d'ICFF la conformité aux planifications supérieures et aux critères cantonaux (critères d'exclusion et de préférence) est 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 compléter une fiche d'accompagnement avec les caractéristiques du projet et du territoire concerné présentant et démontrant la conformité du projet aux critères cantonaux et à la planification régionale. L'évaluation est effectuée par le groupe d'expert ICFF à l'échelle régionale.

Le Canton établit et met à jour la carte indicative correspondant aux critères cantonaux d'exclusion (étude de base) et la rend publique. Si le porteur de projet s'en écarte, il démontre dans la fiche d'accompagnement que le projet répond aux critères cantonaux d'exclusion.

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.

Dans le cadre des mesures D11 et D12, les principes de la mesure D13 seront appliqués.

En fonction de la conformité du projet aux critères cantonaux, trois cas peuvent se présenter :

- Le projet de planification, ou de construction est conforme aux critères cantonaux. Dans ce cas, un courrier simple est envoyé en réponse à la commune, avec la fiche d'accompagnement. Le développement du projet peut se poursuivre au niveau communal par le dépôt à l'examen préalable, pour les dossiers de planification, ou la mise à l'enquête pour les permis de construire.
- Le projet de planification ou de construction présente des divergences mineures avec les critères cantonaux. La fiche d'accompagnement est renvoyée à la commune assortie de recommandations pour adapter le projet. Selon l'importance des modifications à apporter au projet, il est précisé dans la fiche d'accompagnement si le projet doit être réexaminé par le groupe d'experts ICFF ou s'il peut suivre la procédure usuelle.
- Le projet de construction ou de planification présente des divergences majeures avec les critères cantonaux. La fiche d'accompagnement est retournée à la commune assortie des points de divergence. La commune et le porteur de projet révisent le projet. Le dossier est remanié jusqu'à ce qu'il reçoive l'aval du groupe d'expert ICFF ou qu'il soit abandonné. En cas de divergence majeure, le projet peut être soumis au Comité de pilotage régional pour arbitrage. Cet arbitrage ne présume pas de la pesée des intérêts qui sera effectuée aux stades suivants de la procédure, mais permet uniquement à la commune de lancer la procédure ordinaire pour ce type de projets.

Les cas des rénovations d'ICFF au-delà de 800m² de surface de vente et qui impliquent un changement de type selon la typologie sont soumis à l'évaluation de leur conformité aux critères cantonaux. Pour les ICFF existants et non-conformes aux critères cantonaux, un seul agrandissement de l'ordre de 5% des surfaces de vente, sans changement de type, peut être autorisé, mais il ne donne pas droit à des places de parc supplémentaires.

Compétences

Canton

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

- établissent la carte indicative correspondant aux critères cantonaux d'exclusion des ICFF et la rendent publique ;
- délèguent un représentant par entité dans le groupe d'expert ICFF ;
- examinent les projets de planification et de construction d'ICFF.
- 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.
- délèguent un représentant par entité dans le groupe d'expert ICFF.

Communes

Les communes :

- préparent les dossiers concernant un projet de planification, ou de construction d'ICFF comprenant la fiche d'accompagnement en vue de son examen par le groupe d'expert ICFF.

Autres

Le groupe d'expert ICFF, composé de représentants des services cantonaux et de la région concernée :

- examine en amont la conformité des projets de planification et de construction d'ICFF aux critères cantonaux et à la stratégie régionale;
- participe à l'élaboration et à la mise à jour de la stratégie ICFF régionale.

Le porteur de projet :

- fournit toutes les informations nécessaires à la commune pour remplir la fiche d'accompagnement du projet;
- se tient à disposition du groupe d'expert ICFF pour fournir toute information complémentaire nécessaire à l'analyse du projet.

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)
- Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM)
- 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

MRS, CSD, Wüest & Partner, HSM, Etude de base Stratégie d'implantation des installations commerciales à forte fréquentation, février 2012;

OFEV - ARE, Installations générant un trafic important (IGT) intégrées dans le Plan directeur cantonal. Recommandations pour la planification, 2006.

Urbaplan, Architecture R&R, Conditions d'implantation des installations commerciales à forte fréquentation (ICFF) – juillet 2011