

RAPPORT N° 109 11 novembre 2008
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat N° 2016.07 René Kolly/Christian
Ducotterd concernant la politique cantonale en
matière d'implantation de grandes surfaces et de
centres commerciaux

Le présent rapport est structuré de la manière suivante:

1. Introduction
2. Appréciation de l'implantation actuelle
3. Les enjeux liés à la problématique
4. Appréciation des outils légaux et de planification existants
5. Intérêt d'une politique cantonale en matière de centres commerciaux
6. Instruments légaux et de planification possibles
7. Conclusion

1. INTRODUCTION

Par un postulat déposé et développé le 9 mai 2007 (*BGC* p. 620), les députés René Kolly et Christian Ducotterd demandent:

- une appréciation de l'implantation actuelle et des tendances pour le futur des centres commerciaux,
- une appréciation des outils légaux et de planification existants,
- des propositions pour une politique cantonale en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et d'autorisation,
- l'examen des possibilités d'application des dispositions aux futurs centres et aux centres existants.

Dans sa réponse du 21 août 2007 (*BGC* p. 1316), le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat et s'est engagé à lui présenter le rapport y relatif dans le délai légal.

Le 14 septembre 2007 (*BGC* p. 1013), le Grand Conseil a voté la prise en considération du postulat par 66 voix contre 4 et une abstention.

Sur la base de l'entrée en matière, un groupe de travail a été constitué sous la présidence du Service des constructions et de l'aménagement. Ce groupe comprenait des représentants de la Promotion économique, du Service de l'environnement, du Service des ponts et chaussées, du Service de la statistique et du Service des transports et de l'énergie.

Afin de préparer les réflexions de base permettant de répondre au postulat, un mandat a été confié à la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT) à Lausanne. Les principales analyses et conclusions de cette étude sont intégrées au présent rapport.

2. APPRÉCIATION DE L'IMPLANTATION ACTUELLE

2.1 Données statistiques disponibles

Les outils statistiques à disposition ne permettent pas d'analyser tous les aspects évoqués dans le cadre du

postulat, en raison du manque de données sur certains points.

Les données du recensement fédéral des entreprises 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 relatives aux établissements sont cependant davantage sujettes à interprétation que celles liées aux emplois par secteur.

Des données sont disponibles en 1995, 1998, 2001 et 2005 pour les surfaces de ventes classées en fonction de leur taille. Elles permettent de connaître le nombre d'établissements et le nombre d'emplois occupés dans ces catégories de commerce (emplois totaux et équivalents temps plein). L'exploitation de ces données comporte toutefois des limites. Elles apportent des éléments liés à la surface de vente uniquement en ce qui concerne les commerces généralistes. La croissance importante des grandes surfaces spécialisées de ces dernières années ne peut donc pas apparaître dans ces traitements.

En ce qui concerne les zones d'affectation légales permettant l'implantation de centres commerciaux, les données sont disponibles auprès du Service des constructions et de l'aménagement. Il n'existe cependant pas de données sur l'ensemble du canton concernant l'état de la construction de ces zones puisque ces informations dépendent des aperçus de l'état de l'équipement établis par les communes dans le cadre de leur aménagement local. Une vérification de l'état de la construction a cependant été effectuée pour un échantillonnage représentatif.

2.1.1 Terminologie statistique

Les données des activités économiques sont structurées sur la base de la terminologie de la nomenclature générale des activités économiques (NOGA) établie par l'Office fédéral de la statistique. Les données du recensement fédéral des entreprises sont disponibles selon les classes établies par la NOGA.

Dans la NOGA, une première distinction s'opère entre les données relatives au commerce de gros et celles liées au commerce de détail. La distinction s'opère en fonction du type de client principal. Le présent rapport se concentre sur les données du commerce de détail. La vente au détail est la revente (vente sans transformation) au public de biens neufs ou d'occasion essentiellement destinés à la consommation des particuliers ou des ménages, par des magasins, des grands magasins, des comptoirs et des kiosques, des maisons de vente par correspondance, etc.

Pour la vente au détail en magasin, il existe une autre distinction entre le commerce de détail en magasin spécialisé et le commerce de détail en magasin non spécialisé.

Les données relatives aux commerces de détail en magasin non spécialisé présentent les données relatives aux centres commerciaux, soit au commerce de détail d'une large gamme de produits vendus dans la même unité (donc en magasin non spécialisé).

2.2 Constats

2.2.1 Evolution de l'activité commerciale

Evolution du nombre d'établissements commerciaux de détail (y compris commerces non spécialisés) dans le canton, 1995–2005.

Année	Nombre de commerces de détail	Dont commerce de détail non spécialisé	Part des commerces de détail non spécialisés (en%)
1995	1752	281	16,0%
1998	1690	276	16,3%
2001	1577	206	13,1%
2005	1470	180	12,2%
Variation en%	-16,1%	-35,9%	

Source: OFS

Le nombre d'établissements à vocation commerciale a connu une baisse régulière dans le canton de Fribourg. 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 spécialisé (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. Ces chiffres s'expliquent par la part importante que représente le commerce de détail spécialisé dans le nombre d'établissements. La part du commerce non spécialisé serait peut-être plus importante en se basant sur les surfaces de vente.

Evolution du nombre d'emplois dans le secteur du commerce de détail (y compris commerces non spécialisés) dans le canton, 1995–2005.

Année	Nombre d'emplois dans les commerces de détail	Dont emplois dans le commerce de détail non spécialisé	Part des emplois du commerce de détail non spécialisé (en%)
1995	9385	2946	31,4
1998	9013	3033	33,7
2001	8876	2739	30,9
2005	9615	2915	30,3
Variation en%	2,5%	-1,1%	

Source: OFS

La tendance à la baisse observée dans l'analyse de l'évolution du nombre d'établissements commerciaux est moindre en ce qui concerne l'évolution des emplois générés par ce secteur de l'économie fribourgeoise. L'ensemble des emplois de ce secteur a d'abord connu 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 sur-saut 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%.

Constat: Rapportés à la population, les emplois générés par le commerce de détail ne sont pas très élevés

Nombre d'emplois dans le commerce de détail pour 1000 habitants, 1995 et 2005

Année	Suisse	Canton de Fribourg
1995	39	33,8
2005	32,4	29,2

Source: OFS

L'analyse du nombre d'emplois dans le commerce de détail rapporté au nombre d'habitants révèle que les chiffres du canton ne sont pas plus élevés qu'ailleurs en Suisse. En 2005 dans le canton de Fribourg, on comptait 29 emplois dans le commerce de détail pour 1000 habitants, alors que la moyenne suisse était de 32. D'un point de vue dynamique, la diminution du nombre d'emplois observée 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 ou autres cantons).

Constat: Dans la part totale des emplois, la part des emplois du commerce de détail est relativement plus importante

L'analyse de la part des emplois du commerce de détail dans le total des emplois des secteurs secondaires et tertiaires montre qu'en 2005, ce type de commerce avait un poids économique relativement plus important dans le canton de Fribourg (8,9%) qu'en Suisse (7,7%). L'approche dynamique montre qu'en Suisse comme à Fribourg cette part est en diminution par rapport à 1995. En raison de la part importante de la population résidante exerçant son activité professionnelle dans un autre canton, le nombre total d'emplois est relativement peu élevé par rapport à la population résidante. Les emplois dans le commerce représentent une plus forte proportion du total des emplois que dans d'autres cantons.

Constat: Le nombre de commerces de détail est en diminution

Cette baisse est inversement proportionnelle à la taille des centres d'achats. Les chiffres à disposition sont tirés du recensement fédéral des entreprises qui recense à la fois les établissements et les emplois pour le «commerce de détail en magasin non spécialisé à prédominance alimentaire». L'ensemble des résultats présentés ci-après se base uniquement sur cette catégorie du recensement. Les appellations et tailles de commerces sont celles utilisées par l'Office fédéral de la statistique. Les commerces de détail spécialisés tels que les magasins de primeurs, les boucheries, les poissonniers, les confiseries et boulangeries et autres laiteries ne sont donc pas pris en compte puisqu'ils ne faisaient pas l'objet du présent postulat.

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 m² ainsi que ceux de 400 à 999 m². 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 en nette augmentation. Il faut à nouveau souligner que les commerces spécialisés échappent à ce traitement statistique.

Constat: Le nombre d'emplois situés dans les grandes surfaces commerciales est en augmentation

Nombre d'emplois et répartition par catégorie d'établissement commercial (commerce non spécialisé), canton de Fribourg, 1995–2005

	Total des emplois	Hypermarchés (> 2500 m ²)	Grands supermarchés (1000–2499 m ²)	Petits supermarchés (400–999 m ²)	Grands commerces (100–399 m ²)	Petits commerces (< 100 m ²)
1995	2114	271	414	619	517	293
% des emplois	100%	12,8%	19,6%	29,3%	24,5%	13,9%
1998	2489	716	669	499	467	138
% des emplois	100%	28,8%	26,9%	20,0%	18,8%	5,5%
2001	2277	447	570	632	448	180
% des emplois	100%	19,6%	25,0%	27,8%	19,7%	7,9%
2005	2413	782	429	576	373	253
% des emplois	100%	32,4%	17,8%	23,9%	15,5%	10,5%
Evo- lution 1995– 2005	+ 299	+ 511	+ 15	- 43	- 144	- 40

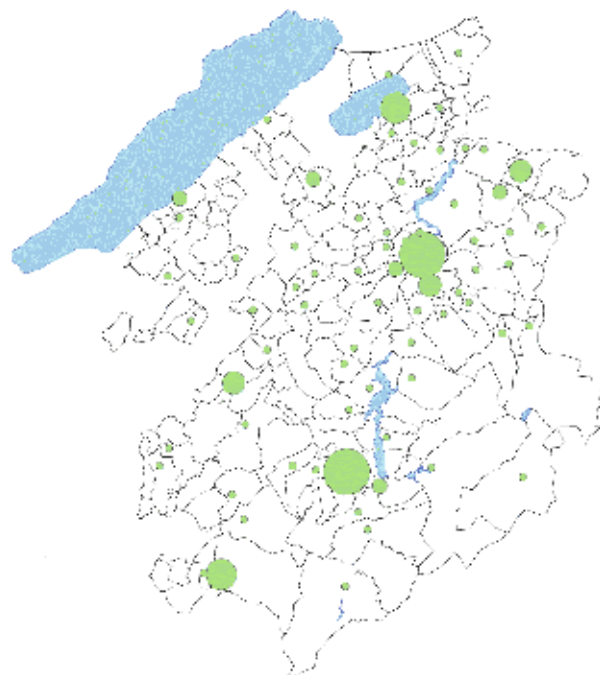
Source: OFS

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 m² – 399 m²). Ainsi, en 2005, les commerces de moins de 400 m² ne représentaient plus que 26% des emplois du secteur contre 38,4% en 1995.

2.3 Répartition territoriale

Les cartes ci-dessous ont été établies sur la base des statistiques à disposition. Elles ne portent que sur le commerce de détail non spécialisé et les données sur les grandes surfaces ou les commerces de détail spécialisés ne sont pas compris dans les résultats présentés.

2.3.1 Nombre d'établissements de commerce de détail non spécialisé, 2005



Légende

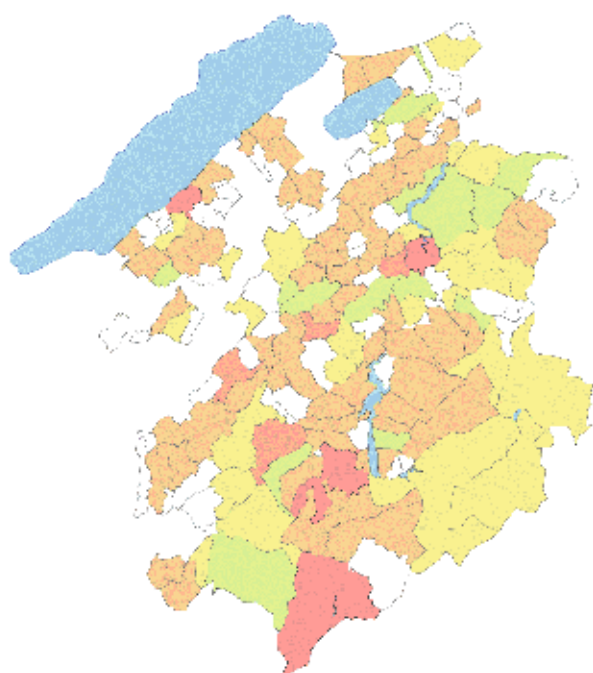
Nombre d'établissements



Source: OFS/CEA/ISG/1

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 dans ce domaine. A côté de cette armature commerciale, il faut observer que 97 communes ne comprennent pas d'établissements de commerce de détail non spécialisé. Pour les habitants de ces communes, l'accès à des commerces alimentaires non spécialisés nécessite des déplacements.

2.3.2 Evolution du nombre d'établissements de commerce de détail non spécialisé, 1995–2005



Légende

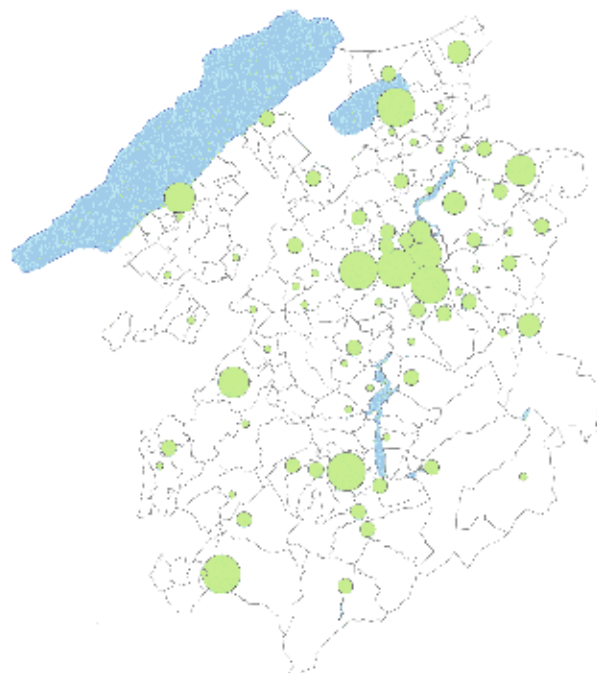
Evolution du nombre d'établissements

- | | |
|----------------------------|----------------|
| Commune sans établissement | Perte de 1 à 2 |
| Perte de 5 et plus | Stabilité |
| Perte de 3 à 4 | Augmentation |

Source: OFS/DEM754GA

Le nombre d'établissements baisse le plus fortement dans les centres et certaines communes rurales. Les variations sont cependant peu élevées puisque l'augmentation maximale est de 3 (Wünnewil-Flamatt), alors que la plus grande perte est de 14 (Fribourg). Ces informations doivent cependant être pondérées en fonction du nombre d'emplois dans la mesure où, comme on l'a vu précédemment, que le nombre d'établissements baisse, mais pas forcément le nombre d'emplois. 40 communes ont perdu leur unique commerce généraliste entre 1995 et 2005.

2.3.3 Nombre d'emplois dans le commerce de détail non spécialisé, 2005



Légende

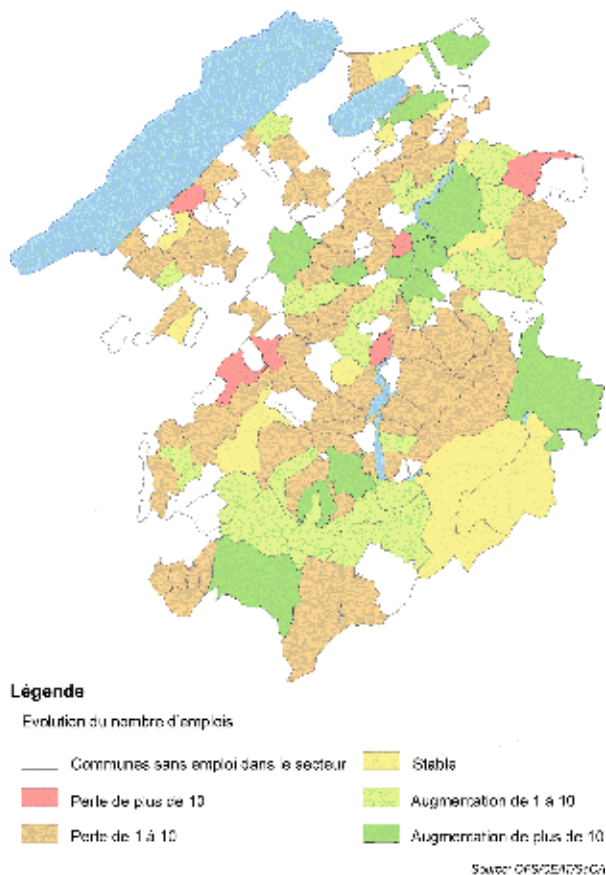
Nombre d'emplois

- | | | |
|------------|------------|---------|
| Moins de 5 | 5 à 35 | 36 à 65 |
| 66 à 95 | Plus de 95 | |

Source: OFS/DEM754GA

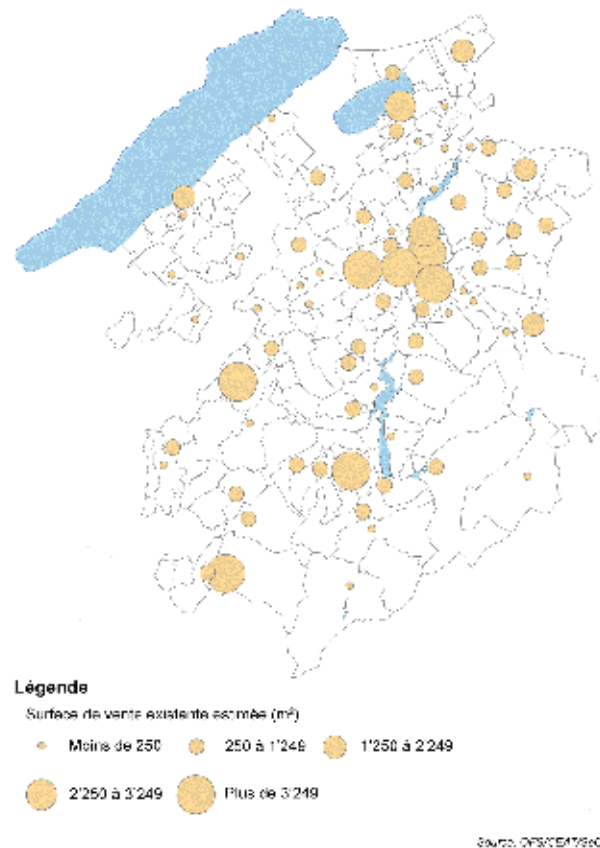
La carte du nombre d'emplois dans le commerce de détail non spécialisé de 2005 confirme la structure commerciale du canton. Au delà du poids commercial de l'agglomération fribourgeoise, il faut relever la structuration du territoire à travers les centres régionaux de Bulle, Châtel-Saint-Denis, Romont, Morat et Estavayer-le-Lac.

2.3.4 Evolution du nombre d'emplois dans le commerce de détail non spécialisé, 1995–2005



En moyenne, les emplois dans le secteur augmentent de 1,77% entre 1995 et 2005. La carte ci-dessus montre que les emplois du commerce de détail non spécialisé tendent à se concentrer dans et autour des principales agglomérations. Fribourg et Villars-sur-Glâne ont connu une très forte croissance du nombre d'emplois. Les communes de l'agglomération fribourgeoise connaissent la même tendance, à l'exception de Givisiez, mais de manière moins intense. A l'inverse, de nombreuses communes connaissent une diminution du nombre d'emplois dans le commerce de détail non spécialisé. Ces communes comprennent les entités locales qui ont perdu leur seul commerce du genre entre 1995 et 2005. Romont et Estavayer-le-Lac sont les seuls centres qui perdent des emplois dans le secteur.

2.3.5 Estimation théorique de la surface commerciale de vente existante pour le commerce de détail non spécialisé, 2007



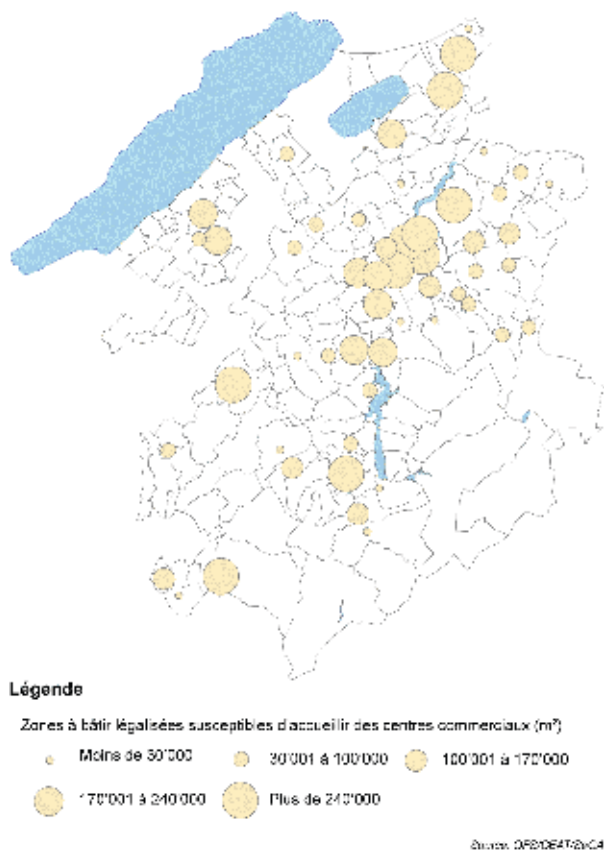
Cette méthode théorique est la seule permettant d'estimer la surface totale de vente des commerces d'une commune. Une taille moyenne a été attribuée pour chaque catégorie de commerce et cette surface a été multipliée par le nombre d'établissements compris dans la commune. La formule adoptée est donc la suivante:

Estimation des surfaces de commerce de détail non spécialisé existantes =

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

Cette approche complète la carte présentant le nombre d'établissements commerciaux généralistes. La moitié des surfaces commerciales se concentrent dans 6 communes. Ces chiffres ne prennent pas en compte les surfaces utilisées pour les aménagements extérieurs, notamment les places de stationnement.

2.3.6 Zones à bâtir susceptibles d'accueillir des centres commerciaux, 2007



Cette carte présente l'étendue des zones d'affectation dont la réglementation en vigueur permettrait la construction d'un centre commercial (plus de 1000 m² de surface de vente). Il n'a pas été tenu compte des surfaces effectivement construites puisque qu'un bâtiment existant peut être démolé afin de permettre la construction d'un édifice commercial.

Seules 52 communes comprennent des zones d'affectation légales permettant la réalisation de centres commerciaux. Cette carte confirme les observations précédentes et la géographie du commerce observée dans le canton. La périphérie de l'agglomération de Fribourg ressort très nettement sur cette carte tout comme les centres régionaux et les communes desservies par une jonction autoroutière.

2.4 Synthèse

Les principales conclusions possibles sur la base des analyses cartographiques effectuées sont:

- les commerces de détail non spécialisés se localisent principalement dans les grands centres urbains,
- la tendance est à une concentration de l'offre non spécialisée dans de plus grands centres commerciaux,
- la dynamique actuelle tend à accentuer le développement commercial dans les espaces périphériques des principaux centres urbains et surtout dans la grande périphérie de l'agglomération de Fribourg,
- le potentiel de développement des centres commerciaux est plus fort dans les zones déjà sujettes à une forte dynamique urbaine,

- un nombre important de communes ne disposent pas ou plus de commerces de détail non spécialisé et ce nombre est en constante croissance.

Encore une fois, cette analyse ne porte pas sur les grandes surfaces et les commerces de détail spécialisés qui échappent aux données statistiques analysées. Toutefois, sur la base des connaissances empiriques, les mécanismes de localisation semblent les mêmes. Ainsi en définissant des principes pour la gestion des centres commerciaux sur la base des tendances observées, ces critères devraient également permettre de gérer les grandes surfaces commerciales spécialisées.

3. LES ENJEUX LIÉS À LA PROBLÉMATIQUE

La question des centres commerciaux a commencé à se poser au début des années 80 avec les nouveaux modes de consommation et le développement des moyens de transports. La problématique s'est accentuée avec le développement des grands centres commerciaux hors des centres urbains. Toutefois, il ne s'agit pas ici de donner un jugement de valeur. Les centres commerciaux hors des centres urbains peuvent se justifier car parfois certains types de centres ne sont pas appropriés à l'intérieur des villes. Les choix d'implantation des promoteurs peuvent répondre à des critères divers. Pour les aspects liés à l'aménagement du territoire, on peut identifier la recherche de terrains bon marché, la disponibilité de grandes surfaces et le peu de contraintes en matière de police des constructions ou de stationnement. Les terrains présentant ces critères se trouvent généralement hors des centres urbains. De plus en fonction du bassin de clientèle recherché, celle-ci préférera se rendre dans un centre en périphérie sans devoir supporter les désagréments de l'accès au centre-ville.

Il faut cependant reconnaître que les centres commerciaux exercent de grands effets sur le territoire dont les principaux sont:

- un impact sur le tissu économique «traditionnel» des centres urbains (commerces de proximité) et le problème de l'accès aux biens de consommation de la population «captive» (sans moyen de transport individuel),
- une consommation importante du sol en raison de grandes surfaces utilisées pour le stationnement,
- des réalisations présentant parfois des déficiences urbanistiques en raison d'un manque de réflexion sur les aménagements extérieurs et l'intégration dans le site,
- des nuisances en termes de pollution de l'air et des nuisances sonores qui peuvent s'avérer importantes pour la population riveraine,
- une surcharge des réseaux de transports, en raison de la mobilité induite, qui peut remettre en question le fonctionnement dudit réseau (engorgement des nœuds autoroutiers, perte de fluidité sur certains axes, ...),
- une desserte en transports publics parfois lacunaire, voire inexistante. Il faut relever que même une desserte en transports publics adéquate ne permet de réduire qu'une partie du trafic motorisé individuel généré. Les commerces de proximité restent la meilleure alternative pour diminuer l'impact du trafic routier.
- une concurrence territoriale avec les entreprises à forte valeur ajoutée dont les demandes portent sur les mêmes types de terrains et qui ne souhaitent pas forcé-

ment la proximité d'activités commerciales pour des raisons d'image.

Les domaines d'interaction sont donc multiples et ces aspects doivent être examinés dans le cadre des procédures de planification et d'autorisation.

4. APPRÉCIATION DES OUTILS LÉGAUX ET DE PLANIFICATION EXISTANTS

Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans sa réponse sur le postulat, l'aménagement local incombe aux communes selon la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (art. 33 LATeC). C'est dans ce contexte légal que la problématique commerciale doit être actuellement évaluée.

En matière de centres commerciaux, plusieurs dispositions légales cantonales ou outils de planification donnent cependant des instruments et des critères pour évaluer les mises en zone et les projets commerciaux. Il convient ici de les rappeler brièvement.

4.1 Droit fédéral

Des appréciations quant à l'opportunité d'une mise en zone ou d'un projet sont toujours possibles sur la base des buts et principes fixés par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 1 et 3) et sur la base du principe de prévention défini dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement (art. 11 al. 2)

En ce qui concerne l'impact sur l'environnement, l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement précise dans son annexe qu'une telle étude est obligatoire pour un centre commercial de plus de 7500 m² de surface de vente et pour les installations prévoyant plus de 500 places de stationnement. Un projet de modification de cette ordonnance est actuellement en cours et les seuils cités sont actuellement réévalués dans le cadre du droit de recours des associations notamment.

4.2 Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions et son règlement d'exécution

La LATeC a identifié dès son entrée en vigueur que les centres commerciaux étaient des objets nécessitant des travaux de planification particuliers. Les articles 69 et 70 précisent que ce type de projets doit faire l'objet d'un plan spécial et qu'ils nécessitent une prise en compte plus détaillée de leur impact sur le réseau de transports. En matière de plan spécial, la pratique actuelle, confirmée par la jurisprudence (ATF 116 Ia 426), est d'exiger l'établissement d'un plan spécial dès qu'un projet de centre commercial dispose d'une surface de vente de 1000 m².

Outre ces dispositions spécifiques en matière de centres commerciaux, il y a lieu de mentionner également l'article 87 al. 1, introduit en 1994 par le biais de la loi cantonale sur les transports, qui précise que la desserte en transports publics fait partie de l'équipement de base en cas d'utilisation intensive du sol. Les centres commerciaux sont clairement soumis à cette disposition. La manière de mettre en œuvre cette disposition a été définie en 2006 dans le cadre du plan cantonal des transports.

Le règlement d'exécution de la LATeC prévoit aux articles 25a et 25b des dispositions en matière de stationnement depuis 1999. Ces dispositions permettent de définir le nombre de places de stationnement à réaliser en fon-

tion de la zone d'affectation, des projets ou de la desserte en transports. Ces articles ont introduit l'instrument du concept de stationnement, instrument obligatoire pour toutes les communes mentionnées dans le plan de mesures pour la protection de l'air. Ce concept est à établir en coordination avec le plan directeur communal des circulations, dont il suit la procédure, et fait partie intégrante du plan d'aménagement local (PAL). Grâce à ces dispositions, la problématique du dimensionnement des places de stationnement et de leur gestion peut être étudiée de manière précise en cas de projet de centre commercial.

Le projet de LATeC actuellement en examen auprès du Grand Conseil ne remet pas en question les points évoqués ci-dessus. Il exige une meilleure prise en compte de la mobilité et de l'environnement dans le cadre du dossier directeur communal, notamment en prenant en compte l'impact des besoins de l'urbanisation actuelle et projetée sur le réseau de transports et la protection de l'air. Il permet également de limiter à une durée de cinq ans une mise zone effectuée dans le cadre d'une demande pour un grand projet. Les besoins de coordination intercommunale sont rappelés notamment en cas de projets ayant des incidences au-delà du territoire de la commune d'implantation. Le projet de loi maintient l'exigence du plan d'aménagement de détail (PAD) – terme générique qui recouvre les plans spéciaux actuels – tout en précisant que les impacts sur l'environnement doivent être étudiés non seulement à l'intérieur du périmètre du PAD, mais également dans son périmètre environnant.

4.3 Plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal ne comprend pas de thématique spécifique pour les centres commerciaux. L'établissement d'un contenu spécifique à ce propos a été abordé lors des travaux de révision de la planification cantonale, mais il avait alors été décidé que des dispositions spécifiques ne se justifiaient pas.

Plusieurs thématiques fixent des principes qui permettent d'évaluer les zones et projets destinés aux activités commerciales. Il s'agit des thématiques suivantes:

- Zones d'activités et grands générateurs de trafic
- Concept global des transports
- Protection de l'air

Le thème «Zones d'activités et grands générateurs de trafic» définit les grands générateurs de trafic et précise les critères que doivent remplir les zones d'affectation destinées à des grands générateurs de trafic (principalement en matière de desserte en transports). Ce thème a été élaboré sur la base du plan sectoriel pour les zones d'activités d'importance cantonale publié en 1998 et mis à jour en 2004.

Le thème «Concept global des transports» fixe des principes de base pour la coordination de l'urbanisation et des transports. Ces principes sont repris du plan cantonal des transports (voir ci-dessous).

Le thème «Protection de l'air» fixe notamment un principe pour coordonner l'implantation des grands générateurs de trafic avec la protection de l'air. Ce thème a été modifié en 2008 suite au nouveau plan de mesures pour la protection de l'air.

Bien que le plan directeur cantonal ne comprenne pas de thème spécifique pour les centres commerciaux il définit plusieurs principes qui permettent d'évaluer les zones et

projets à destination commerciale dans le cadre des procédures de planification.

4.4 Autres planifications cantonales

4.4.1 Plan cantonal des transports

Le plan cantonal des transports a été adopté en mars 2006. Il s'agit d'un plan qui lie les autorités à l'échelle cantonale. Le contenu obligatoire prend la forme de «décisions». L'élaboration de ce plan a permis de définir comment l'article 87 al. 1 LATeC devait être appliqué. En cas d'utilisation intensive du sol, la desserte en transports est jugée suffisante si les principes de la décision D 2.6.3 sont remplis. Le respect de ces critères est contrôlé dans le cadre des procédures de planification (PAL, PAD et plans spéciaux). Dans la décision D 2.9.1, il est précisé que pour les centres commerciaux qui distribuent des produits de consommation courants les transports publics et la mobilité douce doivent être les modes de transport à favoriser.

4.4.2 Plan de mesures pour la protection de l'air

Le plan de mesures est un instrument prévu dans les bases légales fédérales. Il définit des mesures pour lutter contre la pollution atmosphérique.

Le nouveau plan de mesures est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Pour les aspects en lien avec les centres commerciaux, il convient de mentionner les mesures suivantes:

- Obligation pour les communes d'établir un concept de stationnement d'ici décembre 2009 (mesure M7).
- Exigences en matière de protection de l'air lors de la planification de zones destinées à une utilisation intensive du sol (mesure M11).
- Définition des grands générateurs de trafic et exigences à vérifier en matière de protection de l'air en cas de projet (mesure M12).

La mesure M11 se rapproche d'un système de limitation de trafic en cas de grands générateurs de trafic ou de planification de zones pouvant accueillir à l'image de ce que pratique le canton de Berne. Cependant, tout comme l'a fait le canton de Soleure, le canton de Fribourg a choisi de ne pas généraliser la méthode de limitation de trafic à l'échelle de l'ensemble du canton en raison d'un taux d'urbanisation peu élevé.

4.5 Synthèse

Des instruments, des principes et des critères existent pour l'évaluation des projets commerciaux. Les problèmes particuliers que représentent les centres commerciaux ont été identifiés lors de l'élaboration de la LATeC en 1983. Au fil des années, la problématique s'est complexifiée et, au gré des révisions des bases légales cantonales et des instruments de planification, des précisions ont été apportées sur les démarches et démonstrations techniques à effectuer dans le cadre de ces projets.

Actuellement, le canton est doté d'instruments pour évaluer les projets et exiger des mesures pour minimiser l'impact sur les infrastructures de transport et l'environnement. Il s'agit cependant principalement de mesures qui ne peuvent être prises que de manière réactive dans le cadre de l'examen d'un projet précis.

Certaines dispositions ont été définies récemment afin d'agir de manière préventive lors de la planification de zones pouvant accueillir des centres commerciaux. Il est cependant trop tôt pour en mesurer les impacts. Aucun effet rétroactif n'a cependant été donné à ces dispositions et aucun délai de révision n'a été fixé pour les zones actuellement légalisées pouvant accueillir des centres commerciaux.

Les dispositions actuelles portent principalement sur les aspects liés à la protection de l'environnement et à la mobilité. En matière d'aménagement du territoire, aucune disposition spécifique n'existe quant à la localisation et au dimensionnement des zones destinées à accueillir des activités commerciales. Une démarche allant dans ce sens permettrait de compléter le dispositif préventif en vigueur.

5. INTÉRÊT D'UNE POLITIQUE CANTONALE EN MATIÈRE DE CENTRES COMMERCIAUX

Face à l'ensemble des constats effectués, il est possible d'affirmer qu'il y a lieu de fixer une politique cantonale en matière de centres commerciaux dans le but de définir une stratégie territoriale pour leur implantation.

Il ne s'agit pas d'empêcher la réalisation de centres commerciaux, mais d'orienter les projets vers les endroits les plus appropriés en fonction du type de centre commercial afin de minimiser les effets non désirés sur la mobilité, l'environnement et l'urbanisation. Il s'agit également de maintenir des centres urbains attractifs et vivants.

Les analyses effectuées ont montré que la plupart des cantons traitent la problématique des centres commerciaux dans leur plan directeur cantonal, instrument destiné à la définition du développement spatial souhaité.

Les zones stratégiques d'importance cantonale seront affectées uniquement à des activités industrielles et de service d'où les commerces seront exclus.

Le Conseil d'Etat a analysé et a écarté la création d'un fonds alimenté par le prélèvement d'une taxe sur les places de stationnement existantes ou projetées de tous les centres commerciaux à destination de mesures en faveur des transports publics et de la mobilité douce. Cette taxe pourrait entraver une activité économique spécifique et créer une inégalité de traitement entre les entreprises.

6. INSTRUMENTS LÉGAUX ET DE PLANIFICATION POSSIBLES

Sur la base des résultats ci-dessus et des outils à disposition, on peut proposer les mesures suivantes. Les propositions font l'objet d'un commentaire.

6.1 Contenu à établir

6.1.1 Règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

Conformément au programme annoncé, le règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC) sera totalement révisé dans le courant des années 2008 et 2009. Les dispositions suivantes peuvent être fixées dans le règlement d'exécution

à venir en conformité avec le projet de LAtEC actuellement en discussion au Grand Conseil:

- Mentionner les centres commerciaux dans les objets soumis obligatoirement à plan d'aménagement de détail en fonction de plusieurs critères (surface de vente, nombre de places de stationnement, trafic généré, etc.).
- Fixer des dispositions contraignant à une utilisation mesurée du sol pour le stationnement.

6.1.2 Plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal est l'instrument dans lequel le canton doit définir le développement spatial souhaité. Il s'agit d'un instrument qui peut à la fois définir une stratégie précise ou/et des principes permettant d'évaluer les projets soumis à l'examen des instances cantonales.

Comme nous l'avons précisé plus haut, le plan directeur cantonal comprend plusieurs dispositions éparées permettant d'évaluer les zones et les projets destinés à des activités commerciales. Nous proposons que le plan directeur cantonal soit complété, à l'image de ce qui est pratiqué dans plusieurs cantons, par un thème dédié aux centres commerciaux.

- Définition du centre commercial
- Définition des critères que doivent remplir les zones pouvant accueillir des centres commerciaux.
- Critères pour le dimensionnement des zones pouvant accueillir des activités commerciales.
- Imposer un délai de 2 ans aux communes qui ont des zones permettant l'accueil d'activités commerciales afin de vérifier si les zones légalisées sont conformes aux dispositions du plan directeur cantonal.
- Imposer un délai de 2 ans aux communes qui comprennent des zones d'activité d'importance cantonale pour supprimer les possibilités d'accueillir des activités commerciales dans leur réglementation communale. Passé ce délai, en cas de non adaptation, les zones d'activités ne sont plus considérées comme d'importance cantonale.
- Précision sur le contenu technique attendu pour les plans d'aménagement de détail.

6.1.3 Autres mesures

- Compléter le Guide pour l'aménagement local avec une fiche spécifique pour la planification des zones et des centres commerciaux en fonction du nouveau thème du plan directeur cantonal.

7. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat s'engage à:

- a) compléter le projet de règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions en:
 - mentionnant les centres commerciaux dans les objets soumis obligatoirement à plan d'aménagement de détail en fonction de plusieurs critères (surface de vente, nombre de places de stationnement, trafic généré, etc.),

- fixant des dispositions imposant une utilisation mesurée du sol pour le stationnement.
- b) mettre en consultation publique une modification du plan directeur cantonal relative aux centres commerciaux dans un délai d'une année définissant:
 - la notion de centre commercial,
 - les critères que doivent remplir les zones pouvant accueillir des centres commerciaux,
 - les critères pour le dimensionnement des zones pouvant accueillir des activités commerciales,
 - l'instauration d'un délai de 2 ans aux communes qui ont des zones permettant l'accueil d'activités commerciales afin de vérifier si les zones légalisées sont conformes aux dispositions du plan directeur cantonal,
 - l'instauration d'un délai de 2 ans aux communes qui comprennent des zones d'activité d'importance cantonale pour supprimer les possibilités d'accueillir des activités commerciales dans leur réglementation communale,
 - le contenu technique des plans d'aménagement de détail.

Par ailleurs, le Guide pour l'aménagement local sera complété avec une fiche spécifique pour la planification des zones et des centres commerciaux.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

11. November 2008

**BERICHT Nr. 109
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat Nr. 2016.07 René Kolly/Christian
Ducotterd zur Politik des Kantons im Bereich der
Einkaufszentren**

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Einführung
2. Beurteilung der bestehenden Einkaufszentren
3. Die Herausforderungen in diesem Bereich
4. Bewertung der bestehenden Rechts- und Planungsinstrumente
5. Nutzen einer kantonalen Politik im Bereich der Einkaufszentren
6. Mögliche Ergänzungen der Rechts- und Planungsinstrumente
7. Schlussfolgerung

1. EINFÜHRUNG

In ihrem am 9. Mai 2007 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat (*TGR S. 620*) ersuchten die Grossräte René Kolly und Christian Ducotterd den Staatsrat, sich zu folgenden Punkten zu äussern:

- Beurteilung der heute vorhandenen Einkaufszentren und Einschätzung der künftigen Entwicklung
- Bewertung der bestehenden Rechts- und Planungsinstrumente