

La promotion du commerce lausannois

*Réponse à l'initiative populaire intitulée
« Pour une ville respectueuse de ses commerçants »
demandant l'abrogation du règlement communal dit « City Management »*

Préavis N°2009/33

Lausanne, le 1^{er} juillet 2009

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Objet du préavis

Par ce préavis, la Municipalité répond à l'initiative communale intitulée "*Pour une ville respectueuse de ses commerçants*" qui demande l'abrogation du Règlement communal concernant la promotion et le développement du commerce lausannois (City Management). Eu égard de la consultation conduite en avril 2009 auprès des milieux concernés par l'avenir du City Management, la Municipalité propose au Conseil communal d'abroger le règlement communal en question et, par conséquent, la taxe affectée à la promotion du commerce de détail. Elle estime que les missions confiées à la Fondation City Management conservent néanmoins toute leur pertinence et entend continuer à œuvrer dans ce domaine en partenariat avec les représentants du commerce lausannois.

Sommaire

1. Raisons et objectifs du dispositif « City Management ».....	2
2. La création de la Fondation City Management.....	3
3. Réactions contre le dispositif « City Management »	5
4. La consultation des milieux intéressés.....	6
6. Réponse à l'initiative populaire intitulée : " <i>Pour une ville respectueuse de ses commerçants</i> "	7
7. Pour la poursuite d'un partenariat avec les acteurs du commerce de détail lausannois.....	8
8. La participation conditionnelle de la Ville à la promotion du commerce de détail lausannois	9
9. Aspects financiers.....	11
10. Conclusions.....	11

1. Raisons du dispositif « City Management »

La dynamique territoriale du dernier quart de siècle s'est caractérisée par un profond redéploiement géographique de l'offre commerciale. Le commerce de détail des centres des grandes agglomérations urbaines en a été la victime. La disponibilité d'importantes surfaces constructibles, l'accès aisé en voiture, la dispersion du peuplement à travers le territoire périurbain, le différentiel de la rente foncière figurent parmi les principales raisons qui expliquent la construction et l'essor des centres commerciaux périphériques. Parallèlement, l'évolution des mœurs d'une société de plus en plus consommatrice de loisirs, le changement de l'organisation du temps de travail, l'augmentation du taux d'activité des femmes ont contribué à consolider l'assise du modèle commercial des grands centres implantés hors des centres urbains.

Entre 1985 et 2005, le nombre d'emplois dans le commerce de détail a ainsi diminué de 25 % en ville de Lausanne. En l'espace de vingt ans, le territoire de la commune a enregistré dans la branche la perte de quelques 500 établissements et 2'500 emplois (en 1985, on dénombrait 1'700 établissements et 9'700 emplois). Le recensement fédéral des entreprises révèle aussi que le commerce de détail d'équipements domestiques (meubles, tapis, électroménagers, radio-tv, disques, ...) a subi de plein fouet cette tendance (- 33% d'emplois), suivi par les libraires, kiosques et papeteries (- 26 %) et par le commerce d'articles de sports, computers, jouets, montres, bijoux (20 %). En même temps, nous avons assisté à l'accroissement de la concentration du commerce de détail autour de quelques acteurs de grande taille. Ce sont donc les très petits commerces indépendants qui ont été particulièrement touchés par cette évolution. Le commerce de produits pharmaceutiques illustre bien ce phénomène. Durant la période sous revue, le nombre d'emplois de ce segment a augmenté (+ 11%) alors que le nombre d'établissements diminuait (- 15 %) pour aboutir à l'état actuel d'un marché fortement concentré dans les mains de quelques grandes chaînes.

La croissance corrélative du commerce de détail dans le reste de l'agglomération lausannoise s'est chiffrée à 30 %, entre 1985 et 1991, à 9 %, entre 1991 et 1995. Ce sont 300 établissements et 3'200 emplois qui se sont localisés dans la couronne de l'agglomération entre 1985 et 1995 (970 établissements et 7'200 emplois en 1985). Depuis 1995, la tendance a connu un essoufflement et la branche a enregistré un recul, modeste mais régulier, de l'ordre d'abord de 1.5 % par an et, dès 2001 d'environ 1 %. Au total, entre 1985 et 2005, le solde positif du commerce de détail dans le reste de l'agglomération a été de quelque 135 établissements et 1'450 emplois, alors que Lausanne en perdait, respectivement, plus de 500 et presque 2'500 (cf. tableau suivant).

	Lausanne			Reste agglomération		
	Etablissements	Emplois	Equiv plein-temps	Etablissements	Emplois	Equiv plein-temps
1985	1'685	9'676	8'364	973	7'207	6'169
1991	1'615	9'472	7'773	1'259	9'592	8'055
1995	1'616	8'262	6'749	1'292	10'430	8'636
1998	1'443	7'591	6'109	1'207	9'520	7'992
2001	1'352	7'808	6'388	1'147	9'043	7'546
2005	1'173	7'212	5'886	1'108	8'651	7'050
Evolution 85-05	- 512	- 2'464	- 2'478	135	1'444	881
Evolution 85-05, en %	- 30.4	- 25.5	- 29.6	13.9	20.0	14.3
Evolution 95-05	- 443	- 1'050	- 863	- 184	- 1'779	- 1'586
Evolution 95-05, en %	- 27.4	- 12.7	- 12.8	- 14.2	- 17.1	- 18.4

Source : recensements fédéraux des entreprises

Des mutations aussi profondes du tissu commercial régional n'ont pas manqué d'affecter les associations de commerçants. Les associations lausannoises ont ainsi dû faire face à un recul régulier et préoccupant du nombre de leurs membres. Leurs disponibilités financières et humaines ont diminué en conséquence limitant significativement les possibilités de proposer des actions pour dynamiser commercialement leurs rues et leurs quartiers. Un mécontentement grandissant s'est alors manifesté chez les commerçants engagés personnellement et financièrement pour promouvoir l'intérêt général de leur branche. Nombreux parmi eux ont été vivement déçus de devoir constater à maintes reprises que leur effort n'était pas suivi par tant d'autres commerçants qui, refusant de contribuer à une tâche d'intérêt collectif, bénéficiaient néanmoins de l'effort consenti par autrui. Les associations des commerçants ne peuvent en effet agir que par libre choix et n'ont pas le pouvoir d'imposer une sorte de cotisation obligatoire aux acteurs concernés.

2. La création de la Fondation City Management

Lorsque les représentants des associations faïtières du commerce de détail lausannois ont fait part aux autorités communales de leur préoccupation au sujet de la déperdition du commerce de détail à Lausanne décrite dans la section précédente, la Municipalité a eu un choix à faire. Elle pouvait prendre acte de la situation en considérant que le problème était du pur ressort du secteur privé. Elle a toutefois estimé que cette position n'était pas convenable pour un exécutif qui souhaite travailler pour le bien général. En effet, il relève de l'intérêt public d'œuvrer conformément aux principes aujourd'hui préconisés par la majorité des experts qui incitent les autorités à limiter l'étalement urbain et, partant, à tenter de contenir la dispersion territoriale de l'offre commerciale. De surcroît, la promotion de l'activité commerciale par le biais de manifestations et événements est une forme d'animation urbaine qui concourt à déterminer le sentiment de qualité de vie perçu par les habitants.

La Municipalité pouvait aussi demander à son administration – dont les collaborateurs ne sont par définition pas des commerçants et ne peuvent donc pas se prévaloir du savoir-faire propre à l'activité commerciale – de proposer des solutions. Cette approche aurait soulevé des critiques prévisibles stigmatisant la volonté interventionniste des autorités communales dans la sphère de l'initiative privée. Ce faisant, elle aurait en toute probabilité suscité la méfiance et l'opposition de nombreux commerçants qui, encore aujourd'hui, jugent inappropriée l'intervention publique dans leurs affaires.

Procéder seule aurait également impliqué pour la Municipalité un travail coûteux et laborieux de consultation individuelle qui, de surcroît, ne donnait aucune garantie *a priori* de dégager des constats partagés par tous les acteurs. Les grandes démarches d'enquête sont d'ailleurs rarement appréciées par les entités consultées, occupés à juste titre à faire prospérer leur activité. Or, le taux de participation à ce type de démarche dépasse rarement le tiers des personnes sollicitées et les résultats d'une telle enquête n'auraient pas fourni une assise représentative suffisante pour emporter l'adhésion de la grande majorité. Les coûts d'une enquête de ce type auraient du reste été élevés. Une consultation individuelle aurait de plus été tout à fait inhabituelle dans la pratique courante de notre système politique de démocratie semi-directe.

La Municipalité pouvait enfin chercher à construire un partenariat avec les représentants des associations de commerçants qui l'avaient approchée. C'est donc cette voie qui s'est imposée, ce d'autant plus que, malgré l'essoufflement du nombre d'adhérents aux associations de commerçants, ces dernières sont l'interlocuteur institutionnel naturel de l'autorité communale. La Municipalité s'est alors saisie du projet présenté par les milieux privés pour l'intégrer dans une conception plus globale

faisant référence, d'une part, à la notion de « marketing urbain » - une démarche globale visant à promouvoir les atouts de la ville – et, de l'autre, à la volonté d'insuffler une nouvelle dynamique démographique par la voie du programme « 3'000 logements à Lausanne » et du projet « Métamorphose ».

La Municipalité a donc accepté de travailler en partenariat avec Declic (Développement Économique du Commerce Lausannois et des Intérêts Communs) qui, pour rappel, représente un large panel d'associations faïtières issues des milieux commerçants lausannois (la Société Industrielle et Commerciale de Lausanne et environs (SIC), l'Association des Commerçants Lausannois (ACL), le Trade Club (représentants des grandes surfaces), GastroVaud section de Lausanne, Hôtellerie Lausannoise (HL), Lausanne Tourisme et l'Association des Parkings Privés Lausannois (APPL)). Les représentants de ces organismes ont été conviés à siéger au sein du Conseil de la Fondation City Management créée pour mettre en œuvre les conclusions du préavis N° 2006/51 adopté par votre Conseil lors de sa séance du 23 janvier 2007. Ce faisant, la Municipalité a privilégié un partenariat qui, sans prétendre représenter la totalité des commerçants locaux, pouvait revendiquer le rôle du plus important représentant des commerçants lausannois. La Municipalité rappelle à ce titre que la représentativité de Déclic a été reconnue par les syndicats puisque c'est avec Déclic que ces derniers ont négocié la convention collective de travail qui a permis de doter Lausanne d'un nouveau règlement sur les horaires d'ouverture des commerces.

Ce partenariat a été bâti sur trois principes fondamentaux. Il s'agissait d'abord de travailler de concert entre secteurs public et privé afin d'enrayer le phénomène de déperdition du commerce urbain, cet objectif apparentant la démarche lausannoise à celle poursuivie ailleurs par la plupart des projets conduits à titre de « City Managements ».

En deuxième lieu, il fallait susciter une impulsion de solidarité entre l'ensemble des commerçants en réponse aux souhaits des nombreux commerçants engagés dans des associations de quartiers qui demandaient la mise en place d'un système où tous les acteurs concernés contribuaient aux actions collectivement menées à des fins de promotion. Soucieuse du principe d'équité devant l'effort, la Municipalité a été sensible à l'idée de solidarité et d'égalité dans la contribution que prônaient les principales associations lausannoises de commerçants en appelant de leurs vœux la mise en place d'une taxe payée par tous les commerçants. Il s'agissait dans les faits d'appliquer le principe de solidarité pour inciter les acteurs du commerce lausannois à s'impliquer davantage dans la vie de leurs associations. De nombreux commerçants avaient en effet manifesté leur mécontent en constatant à maintes reprises que leur engagement personnel et financier pour promouvoir l'intérêt général du commerce n'était pas suivi par d'autres qui refusaient tout effort collectif en bénéficiant néanmoins de la contribution activement consentie par autrui.

Enfin, il s'agissait d'inciter les commerçants à se fédérer en associations de quartier en leur proposant les moyens financiers et institutionnels nécessaires pour organiser des activités promotionnelles. L'appui communal au commerce devait en effet passer par l'intermédiaire de milieux associatifs car la Municipalité ne pouvait pas entrer en matière sur le principe d'un soutien financier individuel aux commerces. Ce faisant, elle aurait enfreint les principes élémentaires de la libre entreprise, de l'égalité de traitement.

3. Réactions contre le dispositif « City Management »

L'annonce de la mise en place d'un dispositif prévoyant un prélèvement obligatoire a suscité des nombreuses réactions. Force est de constater que c'est avant tout l'idée du prélèvement obligatoire qui a précipité l'opposition de très nombreux assujettis. Il n'est pas inutile de souligner à nouveau que la nécessité d'avoir recours à un prélèvement obligatoire était prônée par les associations faitières des commerçants afin de mettre sur un pied d'égalité tous les acteurs du commerce de détail lausannois dans l'effort à consentir pour lui redonner de l'animation et de l'attractivité.

Plusieurs critiques ont été formulées à l'encontre du dispositif « City Management ». Compte tenu de la teneur du présent préavis, il n'y a pas lieu d'entamer ici une explication point par point des raisons qui ont conduit la Municipalité à choisir les modalités de mise en œuvre qui ont fait l'objet des critiques. Elle se limite ainsi à rappeler que la base de taxation, le nombre d'emplois en équivalent plein-temps, a été retenu par sa simplicité et par la minimisation du travail de déclaration qu'il demandait aux assujettis par rapport à des indicateurs maintes fois évoqués, tels le chiffre d'affaire ou la marge bénéficiaire, bien plus compliqués à calculer et pas nécessairement plus représentatifs. Quant au barème, la Municipalité avait adopté, pour l'exercice 2007, une courbe dégressive en estimant que la présence d'une grande surface constitue un facteur d'attractivité dont les petits commerces bénéficient par effet de proximité. Le plafonnement à 20'000 francs prévus par le règlement était le maximum envisageable pour susciter l'adhésion au projet de la part des grandes surfaces commerciales. Répondant aux critiques sur la question de la forme du barème, la Municipalité avait du reste supprimé la dégressivité dans le barème adopté pour l'exercice 2008.

Le mouvement d'opposition contre le dispositif « City Management » s'est traduit en particulier par un important contentieux. La fondation a été fortement sollicitée par toutes sortes de demandes ainsi que d'expressions de mauvaise humeur. Elle a tâché d'y répondre au mieux en consacrant un temps considérable à traiter ces cas. La Ville en tant qu'autorité de taxation a également dû faire face à de très nombreuses réactions de la part des assujettis. Pour l'exercice 2007, sur 1'886 factures notifiées, le Service financier a dû enregistrer 480 réclamations à titre de recours individuel et/ou collectif contre la notification de taxation. En 2008, les réclamations ont été 495 pour les 1'843 factures notifiées. L'envergure du contentieux a eu pour effet d'augmenter significativement les frais de perception de la taxe. L'administration et la fondation ont ainsi dû consacrer beaucoup de ressources à des tâches normalement marginales qui, en l'état, rendent les coûts de perception disproportionnés.

Entre-temps, le 6 septembre 2007, la Municipalité avait pris connaissance d'une pétition adressée par des commerçants lausannois au Conseil communal, demandant à ce dernier de revoir sa décision d'autoriser la création d'une fondation pour le City Management. Dans la mesure des possibilités permises par le règlement en vigueur, la Municipalité tenait compte de certaines critiques en modifiant notamment le barème d'imposition.

Il est toutefois apparu que le mouvement d'opposition n'était pas seulement porté par le refus de tout prélèvement obligatoire mais qu'il était aussi animé par une vision du monde diamétralement opposée au principe de base du dispositif « City Management » : le milieu commerçant tend naturellement à se suffire par lui-même et à privilégier des démarches individuelles, voire individualistes, en matière de promotion de ses affaires. Le 6 août 2008 la Municipalité constatait ainsi l'aboutissement d'une initiative populaire, forte de 16'132 signatures dont 12'741 valables, dite « *Pour une ville respectueuse de ses commerçants* » demandant l'abrogation du règlement communal dit « City Management ».

4. La consultation des milieux intéressés

Afin de compléter les éléments fondant le préavis qu'elle devait soumettre au Conseil communal, la Municipalité a alors décidé de recueillir l'opinion des partis politiques représentés au Conseil, des associations de commerçants et des assujettis à la taxe. Les deux options soumises à leur appréciation étaient les suivantes.

1) La Municipalité proposait d'aménager le dispositif en vigueur en conservant ses principes et modalités d'action tout en modifiant le barème de taxation dans le sens d'une réduction des montants facturés. Dans ce cas de figure, un contre-projet aurait dû être soumis au vote avec l'initiative. Cette option visait à répartir l'effort financier entre la Ville, les assujettis à la taxe et les sponsors des manifestations. Elle permettait de tabler sur un budget composé par la subvention de la Ville (480'000 francs), le produit net de la taxe (environ 450'000 francs) et les apports de sponsors. Elle préservait la notion de solidarité entre commerçants et permettait au système de faire ses preuves pendant quelques années. Les frais de perception ne pouvant pas être diminués, la réduction de la taxe les aurait rendus proportionnellement plus importants par rapport au produit, la diminution de la taxe entraînant de surcroît une diminution des moyens disponibles pour vitaliser le commerce lausannois et à redistribuer aux associations de commerçants.

2) La Municipalité proposait d'abroger la taxe sur les commerces, approuvant par là l'initiative, tout en prévoyant des modalités permettant de poursuivre certaines actions de soutien au commerce. Dans ce cas de figure, il n'y aurait pas eu d'objet à soumettre au vote du peuple. Cette option impliquait un retour aux actions volontaires et individuelles qui ont caractérisé ces dernières années, avec les inconvénients déjà identifiés : perte d'efficacité, manque de moyens, essoufflement de l'engagement des commerçants et, probablement, impuissance à enrayer un déclin commercial engagé. Elle contribuerait par contre à l'apaisement du climat politique.

La consultation a été conduite par l'envoi de plus de 1'700 questionnaires. Quelque 740 questionnaires exploitables ont été retournés pour un taux de réponse de 43.5 %. Parmi les avis exprimés, 87 % des raisons sociales, représentant 66 % des emplois, ont souhaité l'abrogation de la taxe. Sur le plan géographique, les commerces en faveur du maintien de la taxe étaient plutôt situés au centre-ville. Le taux de non réponse témoignait à l'évidence du peu d'engagement, voire de la relative indifférence des commerçants se déclarant par ailleurs plutôt favorables au City Management, mais qui n'avaient pas jugé nécessaire de manifester leur adhésion au projet lors de la consultation.

Les exploitants des parkings privés, soumis à un régime distinct imposé à hauteur de 10 francs par place de stationnement, ont en revanche exprimé majoritairement leur préférence pour le maintien d'une taxe réaménagée (85 % des raisons sociales pour 96 % des places de stationnement correspondantes).

La consultation a également été menée auprès des partis politiques qui ont estimé nécessaire d'agir d'une façon ou d'une autre pour soutenir le commerce de détail à Lausanne. Leur avis n'était, en revanche, pas unanime à propos du maintien de la taxe.

Le Parti socialiste s'est prononcé en faveur de l'abrogation de la taxe tout en apportant son soutien au principe de vitalisation du commerce lausannois et au maintien de la subvention de la Ville, conditionnée cependant par un engagement équivalent émanant des milieux privés concernés. Il a exprimé le souhait que l'accent soit porté sur les services aux utilisateurs plutôt que sur des manifestations, dont les retombées sont jugées insatisfaisantes, et a estimé important de favoriser l'implantation de petites enseignes en ville.

Lausanne Ensemble a rappelé son soutien au principe de l'institution du City Management et a formulé une série de remarques concernant, notamment, la nécessité de différencier l'imposition selon la situation géographique ; la nécessité d'un plafonnement de la taxe, le déplafonnement risquant de dissuader certains commerces à rester en ville ; l'idée de prévoir un taux de rétrocession flexible aux associations de commerçants afin d'accroître la valeur incitative du dispositif ; la nécessité d'étoffer la composition du Conseil de fondation pour le rendre plus proche des problèmes pratiques des commerçants. Lausanne Ensemble a préféré réserver son choix entre les deux options jusqu'à connaissance de l'avis exprimé par les commerçants.

Les Verts se sont prononcés en faveur du maintien d'une taxe allégée au profit d'un projet City Management en tant qu'outil censé permettre d'enrayer les effets négatifs en termes de mobilité générés par l'implantation de commerces en périphérie. Ils ont aussi exprimé leur soutien au principe du partenariat public-privé mis en place par ce projet ainsi qu'au principe d'équité en faveur des quartiers hors centre-ville. Ils ont demandé par ailleurs de veiller autant au renforcement du dialogue entre commerçants et institutions qu'à la prise en compte systématique des principes du développement durable.

Le groupe « A Gauche Toute ! » s'est prononcé pour sa part en faveur de l'abrogation du règlement et de la suppression de la taxe. Il a demandé également que les représentants de la Municipalité quittent le conseil la Fondation City Management.

L'UDC n'a pas fait connaître sa position à l'occasion de la consultation.

Prenant acte des résultats de la consultation, la Municipalité a dû constater, d'une part, l'impopularité manifeste de la taxe auprès d'une majorité de commerçants et, de l'autre, les avis divergents exprimés par les partis avec la difficulté supplémentaire d'avoir à composer entre des opinions politiques préconisant, les uns, une taxe plafonnée et, les autres, une taxe parfaitement linéaire sans plafonnement.

6. Réponse à l'initiative populaire intitulée : « *Pour une ville respectueuse de ses commerçants* »

Dans ces conditions, la Municipalité a estimé qu'il était impossible de réunir une majorité d'acteurs concernés et d'élus autour d'un contre-projet prévoyant le maintien d'une forme modifiée du prélèvement obligatoire. Par conséquent, elle a décidé de proposer au Conseil communal d'abroger le règlement et la taxe affectée à la promotion du commerce de détail avec effet au 1^{er} janvier 2010. En acceptant l'initiative, la Municipalité rappelle cependant que le règlement actuel reste en vigueur durant l'année 2009 et que les assujettis à la taxe devront s'acquitter des montants qui leur sont notifiés à titre de taxation pour l'exercice 2009.

La Municipalité reste néanmoins convaincue de la nécessité de s'engager en faveur du commerce de détail lausannois et réaffirme la validité des missions confiées à la Fondation City Management. Elle entend ainsi continuer à travailler en partenariat avec les milieux concernés, malgré leur refus majoritaire de maintenir une taxe destinée à financer ces opérations. Par ailleurs, elle regrette que l'abrogation de la taxe rétablisse l'inégalité entre celles et ceux qui s'engagent collectivement pour promouvoir le commerce et celles et ceux qui profitent de l'engagement des autres.

7. Pour la poursuite d'un partenariat avec les acteurs du commerce de détail lausannois

Un certain nombre d'opposants au dispositif dit « City Management » ont affirmé l'incompatibilité des intérêts de l'économie privée et de la collectivité publique estimant que la différence séparant ces deux secteurs vouerait à l'échec toute tentative de partenariat. C'est un point de vue qui a été entretenu durant de nombreuses années dans la pensée économique vaudoise pour se voir enfin balayé lors de la grande récession des années '90 qui, acculant les uns et les autres devant l'ampleur du problème, les a contraints à se rapprocher afin de surmonter ensemble une crise profonde. A plus petite échelle, l'histoire lausannoise montre de manière analogue que ce n'est qu'à travers des partenariats soucieux de la poursuite de l'intérêt bien compris qu'il est possible de faire progresser des dossiers bloqués depuis des années. C'est de cette manière que la convention collective de travail signée par les acteurs de la branche a permis d'améliorer les conditions sociales et salariales du personnel de la vente et l'ouverture des magasins le samedi jusqu'à 18 heures répondant ainsi à la concurrence exercée par les autres communes de la région en matière d'heures d'ouverture des magasins.

La Municipalité entend poursuivre le partenariat qu'elle a construit avec les milieux concernés pour promouvoir le commerce de détail. L'initiative intitulée "*Pour une ville respectueuse de ses commerçants*" se borne en effet à demander la suppression d'un dispositif qui cherche à apporter des remèdes à une situation problématique. A défaut d'un engagement de longue haleine, la simple abrogation du règlement n'aura pour effet que le retour à l'état des choses, jugé insatisfaisant par la plupart, qui a été à l'origine du projet City Management. Le défi d'enrayer la déperdition du commerce de détail en ville reste intact pour les autorités qui ont la responsabilité de promouvoir leur ville afin d'y attirer des habitants, des entreprises et du commerce. Dans cette perspective, l'initiative n'apporte aucun élément constructif au débat et laisse croire que la seule manière de se montrer respectueux envers les commerçants consiste à ignorer l'existence d'un problème d'économie urbaine auquel sont pourtant confrontées toutes les villes d'une certaine taille.

La concurrence territoriale qui a fortement affaibli le commerce en ville face à l'essor des centres commerciaux de la banlieue ne disparaîtra pas avec l'abrogation du règlement. Celle-ci ne dissipera pas davantage le mécontentement des nombreux commerçants qui, par leur engagement personnel et financier, s'investissent pour promouvoir l'intérêt général du commerce sans bénéficier de l'appui d'autres commerçants qui refusent de contribuer à la promotion de leurs rues et de leurs quartiers tout en profitant des efforts consentis par autrui.

De manière plus générale, la Municipalité observe que le commerce de détail regroupe des enseignes de nature très différente. Les grands commerces et les succursales des grandes chaînes internationales jouissent d'une assise solide qui limite leur exposition aux aléas de la conjoncture. En revanche, de nombreux commerces indépendants de petite taille subissent plus fortement la pression du marché. Or, ce sont justement ces derniers qui subissent le plus souvent les conséquences de la mutation du commerce de détail et de la concentration du marché vers les grandes enseignes et qui ont le plus besoin d'un cadre urbain bien fréquenté. Ceux qui seront le plus préjudicés par l'abrogation pure et simple du règlement, prônée par ceux qui défendent le principe du chacun pour soi, seront ceux qui ont le plus besoin de l'engagement collectif. De manière analogue, le centre-ville aura toujours une certaine densité commerciale, notamment dans le haut de gamme. Par contre, de nombreux commerces établis dans les quartiers plus périphériques subissent davantage les effets de la concurrence. La Municipalité estime ainsi indispensable qu'une action concertée soit conduite pour tenter de promouvoir la vitalité et l'animation de la ville, y compris des quartiers, dont peuvent bénéficier notamment les enseignes les plus fragiles.

Du point de vue de la Municipalité, les missions confiées à la Fondation City Management n'ont rien perdu de leur pertinence et actualité. L'abrogation du règlement ne dispensera pas les acteurs concernés de se soucier de l'attractivité de Lausanne et de la promotion du commerce de détail dans l'intérêt général (lettre a) de l'art. 4 du règlement). Pour proposer des mesures adéquates, il sera toujours nécessaire d'analyser la situation du commerce de détail (lettre b)). Pour stimuler le commerce de détail, il restera indispensable de concevoir différentes animations, actions ou manifestations (lettre c)) susceptibles de favoriser l'accès, la visibilité et la rentabilité des commerces de détail (lettre d)) et de favoriser l'installation de nouveaux commerces de détail (lettre e)). Pour continuer d'inscrire les salariés de la branche dans le cadre de conventions de travail prévoyant des conditions de travail mutuellement satisfaisantes, il faudra toujours promouvoir auprès du grand public le partenariat social et les relations de travail conventionnelles en vigueur dans le commerce lausannois (lettre h)).

Au demeurant, le bilan des activités de la Fondation City Management est bien plus respectable que d'aucuns veulent le laisser croire. Les efforts de la fondation commencent à déployer leurs effets. En deux ans d'activité, elle a soutenu et participé à de nombreuses manifestations, elle a développé des prestations en faveur des commerçants et des usagers telles que la livraison des achats à vélo, la mise en place d'une halte-garderie. Elle travaille à des projets destinés à renforcer l'attractivité commerciale de la place lausannoise, notamment par le biais d'un projet de géomarketing, de son site Internet, par l'appui aux nouvelles implantations commerciales, et par la recherche d'enseignes complémentaires à celles déjà installées. En même temps, de nouvelles associations de commerçants ont vu le jour et d'autres ont manifesté un nouvel élan.

Accepter l'axiome de l'incompatibilité des intérêts privés et publics reviendrait ainsi à casser un élan naissant et reconduirait vers les conditions du passé qui préjugeaient, par des oppositions sans lendemain, de l'opportunité d'un travail consensuel dans l'intérêt réciproque. La Municipalité n'entend ainsi pas se voir paralysée dans son action par des positions dogmatiques et stériles qui n'ont pas manqué de se manifester depuis la mise sur pied du dispositif City Management, ceci d'autant moins que de nombreux défis attendent les acteurs concernés par l'avenir du commerce de détail en ville.

8. La participation conditionnelle de la Ville à la promotion du commerce de détail lausannois

La Municipalité pose toutefois quelques conditions à son engagement en relevant d'abord quelques éléments qui fondent son appréciation en matière de commerce de détail en ville. L'évolution des villes s'inscrit aujourd'hui dans des tendances générales qui touchent, par exemple, à la mobilité des habitants. Le souci des collectivités d'améliorer la qualité de vie de la population est incompatible avec l'explosion du trafic individuel motorisé urbain qui a eu cours durant des années, du moins en Romandie. Dans l'intérêt de toute la population, y compris des commerçants eux-mêmes, la Municipalité rappelle donc qu'il est devenu impossible d'envisager sérieusement le stationnement de durée illimitée au cœur de la ville et à proximité des commerces. Au contraire, inciter les usagers à stationner brièvement permet d'accroître le taux d'utilisation des places de parking et, par conséquent, la fréquentation des commerces. L'état des finances publiques ne permet pas davantage de concevoir la gratuité des transports publics qui priverait le prestataire de service de rentrées indispensables pour maintenir, voire étoffer son offre.

La Municipalité rappelle également qu'elle ne peut pas entrer en matière sur le principe d'un soutien financier individuel aux commerces. Ce faisant, elle irait à l'encontre des principes élémentaires de la

libre entreprise et de l'égalité de traitement. D'autre part, elle s'exposerait au risque de se voir rapidement submergée par de nombreuses sollicitations qu'elle ne pourrait pas satisfaire. De surcroît, elle franchirait une ligne qui permettrait à toutes les catégories des acteurs économiques présents sur le territoire communal d'invoquer le précédent pour réclamer des mesures d'intervention directe en faveur de chaque intérêt particulier. Ces éléments confortent le principe d'un appui aux commerçants par l'intermédiaire de leurs associations de quartier ou de branche afin de contribuer par ce biais à créer un climat d'ensemble favorable au développement de l'ensemble du commerce lausannois.

La Municipalité considère que la tenue de quelques grandes animations reste indispensable dans l'agenda promotionnel lausannois. Le succès populaire des Fêtes de Noël, par exemple, atteste de l'opinion positive de cet événement auprès des habitants. Elle estime cependant qu'il n'est pas prioritaire d'envisager l'organisation d'autres animations de grande envergure qui s'ajouteraient aux nombreuses activités existantes. La Municipalité est d'autre part convaincue que la promotion du commerce lausannois doit porter l'accent sur **les prestations aux commerçants et les services à la clientèle**. En ce sens, le développement, par exemple, de dispositifs d'aide à la livraison des achats ou la prise en charge des enfants dans des espaces conviviaux et appropriés ouvrent des voies intéressantes pour développer un véritable partenariat entre commerçants, clients et leurs intermédiaires associatifs ou institutionnels. Dans le même ordre d'idées, la réorientation des activités de la fondation en direction d'**actions de promotion économique** semble très intéressante : recherche de nouvelles enseignes, appui à l'implantation, assistance au démarrage, etc. Au demeurant, les recettes-miracle pour enrayer la déperdition du commerce de détail en ville n'existent pas et l'avenir sera nécessairement fait par l'engagement patient et dévouée de celles et ceux qui se soucient collectivement de la promotion du commerce lausannois.

Durant les prochaines années, de nombreux défis, de nature conjoncturelle et structurelle, seront à relever dans ce domaine. La Municipalité constate, par exemple, que le système d'éclairages de Noël est vieillissant et que son renouvellement demandera un investissement important. Dans ce contexte, elle estime encore plus indispensable de continuer à œuvrer pour la promotion du commerce de détail en bonne entente avec tous les partenaires attentifs, comme elle, à son avenir. La Municipalité souhaite ainsi voir s'affirmer un mouvement fédérateur réunissant les commerçants autour de leurs associations. Ce mouvement ne dépend toutefois que de la volonté des commerçants eux-mêmes. La Municipalité ne saurait donc l'imposer si la majorité de ces derniers devaient préférer privilégier les actions individuelles, même au risque de porter atteinte à l'intérêt collectif.

Eu égard de ce qui précède, la Municipalité propose au Conseil communal de maintenir la subvention annuelle de 480'000 francs que la commune a affectée à la dynamisation du commerce de détail lausannois. Elle conditionne toutefois cette contribution par l'obtention d'un apport au moins équivalent consentis par les associations de commerçants. Une convention entre les parties stipulera les termes de ces apports.

Les engagements financiers du secteur privé serviront principalement à financer les grandes manifestations, telles les Fêtes de Noël, qui ont pleinement trouvé leur place dans le paysage de l'animation urbaine et commerciale de Lausanne. La subvention de la commune servira pour assurer **les missions de service public** en matière de promotion du commerce de détail. Ces missions, comme relevé par la majorité des partis qui se sont exprimés lors de la consultation, doivent comprendre notamment **les services aux utilisateurs, l'implantation de petites enseignes**, le développement du **partenariat entre acteurs concernés**. La subvention de la commune doit également servir pour assurer le **fonctionnement de base de l'organisme** chargé de la conduite de ces travaux. Il est important de répondre à ce propos à une critique qui a été entendue à quelques reprises selon laquelle la Fondation City Management consacrerait 30 % de son budget aux frais administratifs, une proportion jugée excessive. Les résultats comptables, librement disponibles sur le site internet de la

fondation, montrent au contraire que les charges administratives (ressources humaines et honoraires divers) représentent plutôt quelque 15 % du budget, un pourcentage des plus raisonnables chez les sociétés de service où ce poste peut atteindre des proportions significativement plus élevées.

9. La Fondation City Management

Un organisme spécifique est nécessaire pour assurer la gestion des ressources financières apportées par la collectivité et par les milieux commerçants. La suppression de la taxe n'impliquera donc pas la dissolution de la Fondation. Créée à l'instigation des associations faïtières des commerçants, l'existence de sa personnalité morale est indépendante du règlement que la Municipalité propose d'abroger. Sa dissolution, que certains appellent de leurs vœux, ne dépend donc que de la volonté exprimée par les membres de son Conseil, dont la plupart sont issus des milieux privés. La Municipalité estime que la Fondation doit rester la cheville ouvrière du partenariat développé entre la Ville et les représentants du commerce lausannois. La Municipalité entend ainsi continuer à travailler avec cette plateforme et à participer activement aux travaux du conseil de fondation par la présence de ses représentants. Le cas échéant, conformément au souhait exprimé par un parti lors de la consultation, la composition de son conseil pourra se voir étoffée par la présence d'un ou plusieurs membres proches des problèmes pratiques de la vie des commerçants.

9. Aspects financiers

Par le préavis N° 2006/51 de la Municipalité du 28 septembre 2006, adopté par votre Conseil lors de sa séance du 23 janvier 2007, la Municipalité avait sollicité l'octroi, au budget 2007, d'un crédit spécial de 400'000 francs à titre de subvention pour la Fondation City Management. Dès 2008, le Service du développement de la Ville et de la communication, anciennement SEGRE, a porté un montant de 480'000 sur son budget des subventions, en y intégrant la différence de 80'000 représentée par les prestations en nature (pose, dépose, stockage, électricité Fêtes de Noël) que la commune consentait déjà par le passé à titre de participation pour l'organisation des Fêtes de Noël. Le Service du développement de la Ville et de la communication inscrira ainsi à son budget 2010 le même montant de 480'000 à titre de subvention en faveur de la Fondation City Management. Comme indiqué précédemment, l'utilisation de cette ligne budgétaire, sous réserve de son approbation par votre Conseil lors du débat sur le budget, sera conditionnée par la formalisation d'une convention par laquelle les représentants des milieux commerçants s'engagent à apporter à la fondation une somme au moins équivalente à la subvention consentie par la commune.

10. Conclusions

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre la résolution suivante :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis n° 33, du 1^{er} juillet 2009 ;
ouï le rapport de la commission nommée pour examiner ce préavis ;
considérant que l'objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'accepter la réponse de la Municipalité à l'initiative intitulée "*Pour une ville respectueuse de ses commerçants*" ;
2. d'abroger le Règlement communal concernant la promotion et le développement du commerce lausannois (City Management) et, par conséquent, de supprimer la taxe affectée à la promotion du commerce de détail à Lausanne, avec effet au 1^{er} janvier 2010.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE :

Le syndic
Daniel Brélaz

Le secrétaire
Philippe Meystre