



Berne, le 26 avril 2017

---

# **Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération**

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat  
13.3461, Albert Vitali, du 18 juin 2013

---

## **Impressum**

### **Editeur**

Conseil fédéral

### **Direction du projet**

Office fédéral du développement territorial (ARE)

### **Mode de citation**

Conseil fédéral (2017) : Evaluation de la planification sectorielle. Rapport du 26 avril 2017, Berne.

### **Où se procurer ce document ?**

Sous forme électronique sur [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)

Version d'origine en allemand

Des représentants des offices fédéraux et des cantons ont participé à l'évaluation dans le cadre d'ateliers.

Dans un souci de lisibilité, nous avons utilisé le masculin générique dans le présent texte. Mais il va de soi que les désignations de personnes et de fonctions valent pour les deux sexes.

## Table des matières

<b>Liste des abréviations.....</b>	<b>4</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Situation initiale .....</b>	<b>7</b>
1.1 Le postulat.....	7
1.2 Questions fondamentales et structure du rapport.....	8
<b>2 Bases .....</b>	<b>9</b>
2.1 Genèse et évolution de la planification sectorielle.....	9
2.2 État des lieux des plans sectoriels .....	10
2.3 Planification sectorielle : de quoi s'agit-il et à quoi sert-elle ?.....	11
2.3.1 Les plans sectoriels et leur contexte .....	11
2.3.2 Bases légales, but et structure.....	12
2.3.3 Élaboration de plans sectoriels .....	14
<b>3 Méthode retenue pour l'examen de la planification sectorielle .....</b>	<b>14</b>
<b>4 Résultats de l'évaluation .....</b>	<b>15</b>
4.1 Terminologie et compréhension commune .....	15
4.2 Dans quelle mesure les objectifs assignés aux plans sectoriels sont-ils remplis ? .	16
4.2.1 Vue d'ensemble .....	16
4.2.2 Dans quelle mesure la fonction de planification est-elle remplie ? .....	16
4.2.3 Dans quelle mesure la fonction de coordination est-elle remplie ?.....	18
4.2.4 Dans quelle mesure la fonction d'information est-elle remplie ?.....	20
4.3 Rapports.....	21
<b>5 Réponses aux questions posées par l'évaluation .....</b>	<b>22</b>
<b>6 Perspective .....</b>	<b>23</b>
6.1 Rôle futur des plans sectoriels.....	23
6.2 Comment améliorer la mise en œuvre et l'utilisation de la planification sectorielle ?	24
<b>Bibliographie .....</b>	<b>26</b>
<b>Annexe 1 : limites et potentiels liés aux plans sectoriels existants .....</b>	<b>28</b>

## Liste des abréviations

ARE	Office fédéral du développement territorial
CF	Conseil fédéral
COT	Conférence pour l'organisation du territoire de la Confédération
COTER	Conseil de l'organisation du territoire
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
OAT	Ordonnance sur l'organisation du territoire
OCoo	Ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération à incidence territoriale et sur la coopération dans ce domaine
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFROU	Office fédéral des routes
OFT	Office fédéral des transports
PRODES	Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire
PS SDA	Plan sectoriel des surfaces d'assolement
PSE	Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité
PSIA	Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique
PSM	Plan sectoriel militaire
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SGT	Plan sectoriel des dépôts en couches géologiques profondes
SIF	Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure navigation
SIN	Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure route
SIS	Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail
SPV TP	Plan sectoriel des transports, partie programme
VLP-ASPAN	Association suisse pour l'aménagement du territoire

## Résumé

Entre les plans sectoriels de la Confédération, les plans directeurs des cantons et les plans d'affectation des communes, la Suisse possède un éventail d'instruments de planification qui reflète sa structure fédérale. En toute logique, les plans sectoriels suscitent une grande attention dans la mesure où ils constituent, avec les conceptions, les principaux instruments de planification dont dispose la Confédération pour coordonner ses activités ayant une incidence sur l'organisation du territoire et pour assurer leur convergence avec les efforts des cantons. Le postulat 13.3461 déposé par Albert Vitali le 18 juin 2013 demandait une évaluation de la planification sectorielle de la Confédération. Le présent rapport synthétise les résultats de cette évaluation, qui a été menée en 2016 en interne et avec le concours de spécialistes externes.

Tout comme l'auteur du postulat, le Conseil fédéral estime que la planification sectorielle mérite, au vu de son importance, une attention particulière et que ses carences doivent être éliminées dans les meilleurs délais. Des améliorations lui ont été apportées depuis le dépôt du postulat en 2013 : pour faciliter l'accès aux informations, le géoportail de la Confédération a été enrichi d'un système d'information en ligne sur les plans sectoriels. Une importante lacune a été comblée avec l'achèvement des plans sectoriels relatifs aux transports terrestres et navigation.

Ces mesures ont été prises en compte lors de l'évaluation qui a été menée en 2016 et qui a abouti aux conclusions suivantes : Dans beaucoup de domaines, les plans sectoriels sont à même de remplir leurs fonctions de planification, de coordination et d'information. Les fonctions de coordination et de planification appellent toutefois certaines améliorations. La coopération avec les cantons, mais aussi au sein même de la Confédération, doit ainsi être renforcée, et les liens avec les autres instruments de planification doivent être resserrés. Une intensification des échanges permettra d'améliorer la situation en la matière. Il convient en outre de mieux analyser les expériences tirées des plans sectoriels et de les rendre accessibles, de manière à ce que les questions sur le fond et la forme, notamment lors des révisions de plans sectoriels, trouvent plus rapidement des réponses. Cet instrument pourra de la sorte mieux déployer ses effets, et être encore plus utile. Les rapports sur les mesures de la Confédération en matière de politique d'aménagement du territoire prévus dans l'ordonnance<sup>1</sup> doivent être de nouveau établis. L'ordonnance révisée sur la coordination des tâches de la Confédération à incidence territoriale et sur la coopération dans ce domaine (OCoo, RS 709.17), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2016, a réaffirmé cette obligation.

Néanmoins, il ressort également de l'évaluation que les plans sectoriels sont à présent presque complets et que la Confédération y expose les objectifs d'aménagement du territoire qu'elle poursuit et les exigences et conditions qu'elle entend respecter. Les plans sectoriels contribuent par ailleurs à un inventaire transparent des intérêts en présence. Enfin, l'élaboration des plans sectoriels donne à toutes les parties concernées la possibilité de s'exprimer, ce qui permet en général d'identifier à un stade précoce quels sont les intérêts touchés, et ce par quelles mesures. Au travers des plans sectoriels, la Confédération dispose d'outils éprouvés pour poser des jalons stratégiques sur le long terme.

Au sein de la Conférence pour l'organisation du territoire (COT), conformément à l'art. 4, al. 5, OCoo, un comité spécifique sera placé sous l'égide de l'Office fédéral du développement territorial. Ce comité sera chargé, dans le cadre des possibilités et des ressources existantes, de traiter les questions soulevées par l'évaluation, d'élaborer une position commune sur des thèmes clés (notamment la manière d'aborder la pesée des intérêts), d'entretenir les liens avec les services spécialisés des cantons et de d'effectuer périodiquement des rapports sur les plans sectoriels.

Il ne fait aucun doute que les plans sectoriels resteront des instruments indispensables pour garantir un pilotage de l'aménagement du territoire par la Confédération qui soit cohérent et axé sur le principe du développement durable, ne serait-ce que parce que, devant la complexité croissante des problématiques spatiales, les besoins de coordination avec les cantons sont appelés à s'accroître. Le Conseil

---

<sup>1</sup> Son article 6 stipule en effet que des comptes doivent être rendus quant aux mesures et efforts de la Confédération en matière de coordination des tâches à incidence territoriale et de coopération dans ce domaine.

## **Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération**

fédéral est dès lors déterminé à améliorer la planification sectorielle afin de garantir plus de transparence et de clarté aux cantons, aux communes et aux autres acteurs concernés. Il entend également rationaliser l'élaboration des plans sectoriels et permettre des débats éclairés sur l'exécution de ses tâches à incidence territoriale.

# 1 Situation initiale

## 1.1 Le postulat

### Postulat 13.3461 Vitali

#### *Texte déposé*

Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport qui évaluera la planification sectorielle de la Confédération et les efforts déployés en matière de coordination.

#### *Cosignataires*

Aebi Andreas, Aeschi Thomas, Birrer-Heimo, Bourgeois, Candinas, Caroni, Cassis, Eichenberger, Estermann, Favre Laurent, Feller, Fiala, Fischer Roland, Flach, Fluri, Français, Gasche, Girod, Gmür, Gössi, Hausammann, Hess Lorenz, Hiltbold, Huber, Hutter Markus, Keller Peter, Leutenegger Filippo, Markwalder, Moret, Müller Thomas, Müller Walter, Müri, Noser, Pelli, Pezzatti, Ribaux, Ritter, Schelbert, Schneeberger, Schneider-Schneiter, Schwander, Stolz, von Graffenried, Wasserfallen (44)

#### *Développement*

La loi sur l'aménagement du territoire (LAT) offre à la Confédération un bon instrument de planification. Pourtant, la planification sectorielle de la Confédération est en retard par rapport aux exigences imposées par la loi. Plus de 30 ans après l'entrée en vigueur de la LAT, cette planification reste en effet incomplète. Au lieu d'indiquer dans les plans sectoriels comment elle coordonne les tâches fédérales ayant une incidence sur l'organisation de l'espace, entre elles et avec les cantons et les communes, la Confédération continue à s'occuper de questions de principe telles que l'obligation d'élaborer une planification pour certains projets, la pertinence de ces projets au regard des plans sectoriels, la portée juridique des inscriptions dans ces plans ou l'association des cantons et d'autres acteurs de l'aménagement du territoire à leur élaboration. Les retards et les carences qui affectent l'élaboration des plans sectoriels compliquent la coordination et le travail des cantons, des villes et des communes. En 1989, ils ont d'ailleurs été pointés du doigt par le Tribunal fédéral (ATF 115 Ib 131). L'article 9 de l'ordonnance du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire impose des obligations aux services fédéraux compétents pour l'aménagement du territoire et la politique régionale. Il exige qu'ils procèdent, avec le concours de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT), dans laquelle toutes les unités administratives de la Confédération compétentes en matière d'aménagement du territoire et de politique régionale sont représentées, à une évaluation des mesures mises en œuvre par la Confédération en matière de politique d'organisation du territoire et des mesures de coordination appliquées dans ce domaine. Il leur demande également de présenter au Conseil fédéral une fois par législature un rapport sur cette évaluation, rapport qui est ensuite transmis aux Chambres fédérales. Il y a bien longtemps que la Confédération ne remplit plus cette obligation. En acceptant en votation la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, le peuple a montré qu'il voulait une meilleure exécution des règles liées à l'aménagement du territoire. Cela valant également pour la Confédération, la nécessité d'une action en est d'autant plus pressante. Il est donc important de présenter dans un rapport les faiblesses dont souffre la planification sectorielle de la Confédération et les moyens qui peuvent être mis en œuvre pour améliorer la situation. Il faut examiner s'il ne serait pas préférable, par souci d'objectivité, de confier l'établissement de ce rapport à un organisme externe.

#### *Proposition du Conseil fédéral du 21/08/2013*

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

Tout comme l'auteur du postulat, le Conseil fédéral estime que la planification sectorielle mérite, au vu de son importance, une attention particulière. Depuis le dépôt du postulat, il a d'ailleurs procédé à des

## Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération

changements significatifs qui, pour donner une vue d'ensemble de la question, sont brièvement passés en revue ci-après :

La carence pointée par le postulat, qui déplore l'état encore incomplet de la planification fédérale plus de 30 ans après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; SR 700) concerne essentiellement la construction de routes nationales. Cette tâche a, des décennies durant, été partagée entre la Confédération et les cantons. Elle n'incombe exclusivement à la Confédération que depuis l'entrée en vigueur, en 2008, de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La coordination des travaux et des planifications de la Confédération dans ce domaine avec ceux des cantons, des villes et des communes a néanmoins toujours été assurée, et il n'a donc jamais été question d'élaborer un plan sectoriel au sens de l'art. 13 LAT avant l'application de la RPT. Du fait du changement des conditions-cadre, il a été décidé de mettre en chantier le plan sectoriel des transports, partie Infrastructure route. Il devrait être soumis au Conseil fédéral en 2017.

Le plan sectoriel des transports, partie Infrastructure navigation, a, lui, été adopté en 2015. Le plan sectoriel des transports, partie Programme, est en cours de révision, et un plan sectoriel dans le domaine de l'asile va voir le jour<sup>2</sup> (voir chapitre 2.2).

Les services fédéraux ont par ailleurs commencé à mettre à disposition les contenus spatialement concrétisés des plans sectoriels dans le cadre du système d'information géographique de la Confédération<sup>3</sup>, permettant ainsi une amélioration sensible de l'accès aux informations sur les plans sectoriels par rapport à ce qu'il était au dépôt du postulat.

La révision de l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération à incidence territoriale et sur la coopération dans ce domaine (SR 709.17 ; OCoo) a été adoptée le 7 septembre 2016 par le Conseil fédéral et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2016. L'OCoo révisée renforce la coordination (des activités), mais aussi la coopération (planification, mise en œuvre et développement conjoints) pour ce qui est des tâches fédérales portant sur des thèmes tels que l'urbanisation, les paysages ou les transports. La politique fédérale d'aménagement du territoire, en sa qualité de politique transversale classique touchant plusieurs politiques sectorielles et nécessitant par conséquent une coordination, pourra ainsi être structurée et menée à bien avec encore plus de cohérence.

### 1.2 Questions fondamentales et structure du rapport

Comme le demandait le postulat, la planification sectorielle a fait l'objet d'une évaluation détaillée (selon la méthode décrite au chapitre 3). Cette évaluation s'est d'abord attachée à identifier les faiblesses, puis à trouver des moyens d'améliorer la situation. A cet effet, les bases de la planification sectorielle ont été étudiées et un état des lieux a été dressé (cf. chapitre 2). Les résultats de cette étape ont été débattus (cf. chapitre 4), suite à quoi une synthèse a été rédigée (cf. chapitre 5) et complétée par des perspectives quant à l'importance future de la planification sectorielle et par des solutions pour en améliorer la mise en œuvre et l'utilisation (cf. chapitre 6).

L'évaluation s'est employée à déterminer dans quelle mesure la planification sectorielle se conformait aux procédures et prescriptions prévues par la loi, quelles étaient ses points forts et ses faiblesses et quels étaient les moyens envisageables pour remédier aux éventuelles faiblesses. Elle avait pour but de répondre aux questions suivantes :

1. La planification sectorielle de la Confédération est-elle complète ?
2. La planification sectorielle remplit-elle les fonctions qui lui sont assignées ?
3. L'administration fédérale dispose-t-elle des bases et structures nécessaires à la coordination entre les différents domaines et avec d'autres intérêts ?
4. Quel était le mode d'établissement de rapports prévu par l'OCoo ?

<sup>2</sup> Cf. art. 95a, al. 4, LAsi (SR 142.31) révisée ; [https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/gesetzgebung/aend\\_asylg\\_neustruktur.html](https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur.html), page consultée le 22/07/2016

<sup>3</sup> <https://map.geo.admin.ch/?topic=sachplan&lang=fr&bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-grau&catalogNodes=419,420,421,426,427,430,1245,1654,424>



## 2 Bases

### 2.1 Genèse et évolution de la planification sectorielle

Le présent rapport est consacré à l'évaluation de la planification sectorielle. La planification sectorielle se conçoit ici comme un processus inscrit dans un contexte plus vaste ; elle constitue donc un terme générique qui recouvre tous les processus de planification relevant des plans sectoriels. Le plan sectoriel – c'est-à-dire le document – est le résultat de ces processus. Les plans sectoriels sont les principaux instruments de planification dont dispose la Confédération pour coordonner ses activités ayant une incidence sur l'organisation du territoire et pour les faire converger avec les efforts déployés par les cantons.

Ils se composent d'une partie conceptionnelle, qui trace la stratégie à suivre pour la mise en œuvre territoriale des objectifs sectoriels (infrastructure ferroviaire performante, par exemple), et d'une partie fiches d'objet, qui définit les besoins en espace de chaque projet (doublement d'une voie ferroviaire, par exemple). Cette seconde partie contient du texte et une carte sur laquelle sont portées les indications et l'état de coordination. Les plans sectoriels adoptés par le Conseil fédéral ont force obligatoire pour les autorités, lesquelles sont tenues de les prendre en compte lorsqu'elles s'acquittent de leurs tâches à incidence territoriale.

Axés en principe sur les processus, les plans sectoriels sont utilisés par la Confédération pour coordonner et piloter la planification territoriale de ses infrastructures. En conséquence, ils ne cherchent pas à refléter un état final recherché, mais se concentrent sur les actions concertées et sur la participation des diverses autorités concernées. Il s'agit donc de mettre en lumière les contradictions et conflits éventuels et de trouver des solutions dans le respect du droit en vigueur.

La culture de planification représente une notion récurrente dans le présent rapport. Elle revêt une grande importance en matière de planification sectorielle en ce qu'elle caractérise le mode de collaboration pratiqué par les participants à un processus de planification et leur vision de la planification territoriale. D'elle dépend aussi la propension à tenir compte et à discuter de manière ouverte et précoce de différentes solutions et variantes. La culture de planification est notamment fonction des processus et procédures ancrés dans les lois spéciales en vigueur.

C'est en 1992 que la Confédération a recouru pour la première fois à cet instrument ; il s'agissait en l'espèce du plan sectoriel des surfaces d'assolement. Ce plan sectoriel a germé sur un terrain vierge de tout processus ou de toute planification préalables. Avec le temps, la coordination des projets à incidence territoriale entre les niveaux de l'État et avec les autres parties prenantes a gagné en importance. En 1995, la Confédération a ainsi élaboré le plan sectoriel Alptransit. En 1998, elle a adopté le plan sectoriel expo.01 afin de piloter la planification et la coordination avec les nombreux partenaires concernés. Puis, au fil des ans, les plans sectoriels relatifs aux projets d'infrastructures ont vu le jour (cf. tableau 1 au chapitre 2.2). Eu égard à la complexité croissante des conflits d'intérêts et d'utilisations, il est aujourd'hui presque inimaginable de mener à bien des projets d'envergure sans coordination et collaboration systématiques. Une évolution que la planification sectorielle se doit de prendre en compte. A cette fin, il est essentiel d'identifier ses faiblesses et d'y remédier en ajustant les processus et les bases qui la sous-tendent. Le présent rapport constitue un pas de plus dans cette direction.

## 2.2 État des lieux des plans sectoriels

Plan sectoriel	Direction et état d'avancement
Plan sectoriel des transports, partie Programme (SPV TP)	Direction : ARE Adoption par le CF : 2006 En cours de révision
SPV, partie Infrastructure rail (SIS)	Direction : OFT Adoption par le CF : 2010 et années suivantes La 5 <sup>e</sup> révision est prévue pour 2017.
SPV, partie Infrastructure navigation (SIF)	Direction : OFT Adoption par le CF : 2015 Pas de révision prévue à ce jour.
SPV, partie Infrastructure route (SIN)	Direction : OFROU Adoption par le CF : prévue pour 2017 En cours d'élaboration
Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA)	Direction : OFAC Adoption par le CF : 2000 et années suivantes (décisions sur les fiches d'objet et sur des adaptations apportées à la partie conceptionnelle) En cours de révision, intégration prévue dans le plan sectoriel des transports
Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE)	Direction : OFEN Adoption par le CF : 2001 et années suivantes (décisions sur le réseau de transport d'électricité et sur les fiches d'objet) Révision prévue.
Plan sectoriel Dépôts en couches géologiques profondes (SGT)	Direction : OFEN Adoption par le CF : 2008 pour la partie conceptionnelle, 2010 pour l'étape 1 Étape 2 en chantier
Plan sectoriel militaire (PSM)	Direction : DDPS Adoption par le CF : 1998 / 2001 (fiche d'objet sur la base aérienne militaire de Payerne : 2007 ; fiche d'objet sur la base aérienne militaire de Dübendorf : 2016) En révision totale depuis 2016
Plan sectoriel des surfaces d'assollement (PS SDA)	Direction : ARE Adoption par le CF : 1992 En cours de révision
Plan sectoriel Asile	Direction : SEM Adoption par le CF prévue pour 2017 En cours d'élaboration

Tableau 1 : état des lieux général des plans sectoriels

## 2.3 Planification sectorielle : de quoi s'agit-il et à quoi sert-elle ?

### 2.3.1 Les plans sectoriels et leur contexte

Entre les plans sectoriels de la Confédération, les plans directeurs des cantons et les plans d'affectation généralement établis par les communes, la loi sur l'aménagement du territoire prévoit un éventail d'instruments de planification qui reflète la structure fédérale de la Suisse. Les plans sectoriels sont toujours à envisager dans le contexte de ce système combiné, fait d'éléments qui s'imbriquent les uns dans les autres. Ils sont, avec les conceptions, les principaux instruments de planification territoriale de la Confédération.

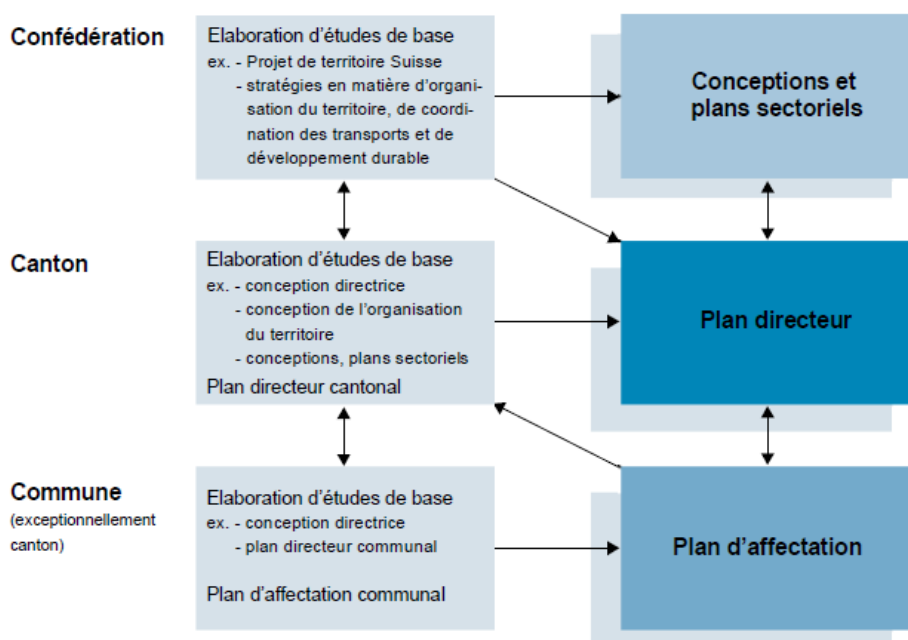


Fig. 1 : les instruments d'aménagement du territoire (source : Faktenblatt Raumplanung, 2012, ARE)

Contrairement aux plans sectoriels, les conceptions fédérales sont exemptes d'indications concrètes au niveau territorial et ayant force obligatoire. La principale différence entre les plans sectoriels et les conceptions tient en effet au degré de concrétisation et à la portée des indications spatiales. Les conceptions contiennent des instructions destinées aux services fédéraux, fixent des priorités et définissent l'allocation des moyens fédéraux.

Les plans sectoriels et la planification des projets d'infrastructures tiennent compte de stratégies d'ordre supérieur, à l'instar de la Stratégie pour le développement durable, et de stratégies sectorielles de la confédération, comme le rapport sur l'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse<sup>4</sup>, le rapport 2016 sur la politique aéronautique<sup>5</sup>, la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne<sup>6</sup> ou la politique des agglomérations 2016+ de la Confédération<sup>7</sup>.

#### La coordination spatiale demande une large assise

A des fins de coordination et de coopération, le Conseil fédéral a créé deux organes : la Conférence pour l'organisation du territoire (COT) et le Conseil de l'organisation du territoire (COTER).

La Conférence pour l'organisation du territoire (COT) est une plate-forme facilitant la coordination au sein de l'administration. Elle est composée de représentants de toutes les organisations de la Confédération ayant un impact territorial. Depuis 1995, elle coordonne les tâches liées à la politique d'aména-

<sup>4</sup> FF 2010 7913 (-8008)

<sup>5</sup> FF 2016 1675 (-1764)

<sup>6</sup> Conseil fédéral suisse 2015a

<sup>7</sup> Conseil fédéral suisse 2015b

## Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération

gement du territoire. Ses membres se communiquent les actualités en matière de planification sectorielle et, le cas échéant, en débattent. La COT s'est par ailleurs dotée d'un réseau fédéral pour l'espace rural.

Le Conseil de l'organisation du territoire (COTER) est une commission extraparlamentaire permanente qui a été instituée en 1997. Il conseille le Conseil fédéral et les services de la Confédération chargés de la politique régionale et de l'aménagement du territoire, à savoir le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et l'Office fédéral du développement territorial (ARE), sur les questions fondamentales liées au développement territorial.

### 2.3.2 Bases légales, but et structure

Les plans sectoriels sont ancrés dans l'article 13 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; SR 700) et dans les articles 14 à 23 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT ; SR 700.1). Ils aident la Confédération à s'acquitter de ses obligations de planification et de coordination pour ce qui est des activités à incidence territoriale et à faire face à la complexité croissante des problématiques territoriales. Dans ses plans sectoriels, la Confédération indique comment elle prévoit d'accomplir ses tâches ayant un impact sur le territoire dans un domaine sectoriel ou thématique donné, quels sont les objectifs ainsi poursuivis et quelles sont les exigences et conditions à respecter pour ce faire.

Il n'existe pas de prescriptions directes précisant dans quels domaines des plans sectoriels s'imposent. Toutefois, seuls les domaines dans lesquels la Confédération exerce des compétences importantes peuvent faire l'objet de plans sectoriels. Relèvent d'un plan sectoriel, en vertu des bases légales, celles des activités de la Confédération qui ont des effets importants sur le territoire et l'environnement<sup>8</sup>. De plus, l'obligation d'établir un plan sectoriel et la procédure y relative sont parfois précisées dans des lois spéciales et des ordonnances propres à certains domaines. C'est notamment le cas de la loi fédérale sur l'aviation (LA ; SR 748.0) et de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA ; SR 748.131.1) en ce qui concerne le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA).

Les plans sectoriels doivent respecter les politiques et les objectifs du secteur en question et garantir la coordination avec d'autres intérêts et planifications d'ordre territorial et environnemental. Dans cette optique, ils ont à remplir trois fonctions centrales : la planification, la coordination et l'information.

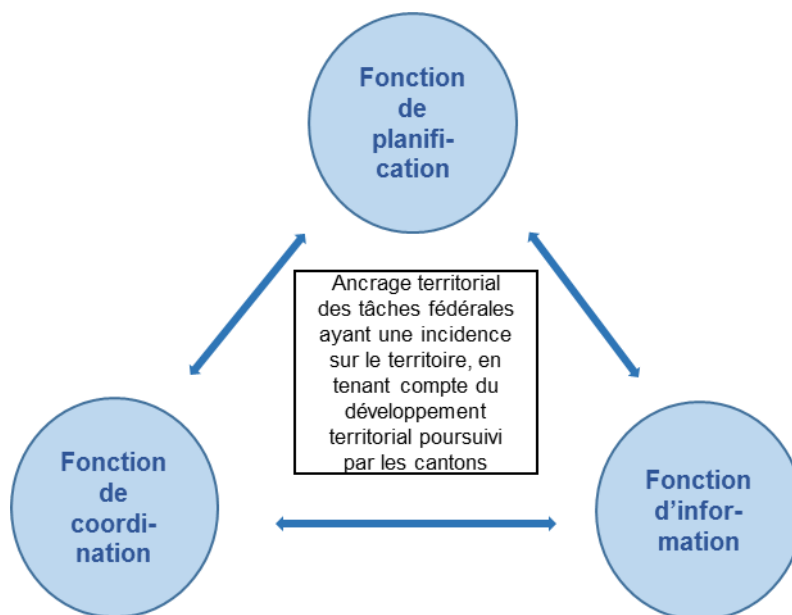


Fig. 2 : but de la planification sectorielle et fonctions des plans sectoriels

<sup>8</sup> S'agissant des secteurs ne relevant pas de la compétence de la Confédération mais dans lesquels ses tâches entraînent un besoin accru de coordination territoriale, elle peut établir des conceptions au sens de l'art. 13 LAT (voir à cet égard le ch. 2.3.1).

## Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération

### La planification, une tâche aux multiples facettes

Le plan sectoriel doit recenser les infrastructures nécessaires à l'accomplissement des tâches de la Confédération, leur attribuer un ordre de priorité et définir les étapes de planification nécessaires à leur réalisation. Les infrastructures telles que les voies de transport, les aéroports ou les lignes de transport d'électricité se planifiant à très long terme, la fonction de planification des plans sectoriels est primordiale. A cet égard, il convient de ne pas oublier que les décisions relatives à la planification des infrastructures se prennent à différents niveaux. Selon les secteurs, cette prise en compte peut se faire principalement dans le plan sectoriel ou hors de celui-ci. Si la planification sectorielle, c'est-à-dire la planification afférente à un secteur donné, par exemple les routes nationales, a lieu en amont de l'établissement d'un plan sectoriel et s'y substitue donc en partie, ces décisions constituent déjà des conditions encadrant la procédure ultérieure propre au plan sectoriel. Le plan sectoriel devient alors un instrument axé sur la mise en œuvre. Ces stratégies hors plan sectoriel spécifiques à un secteur infrastructurel donné (l'énergie ou le rail par exemple) incluent le rapport sur l'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse ou les programmes d'aménagement pour la route (élimination des goulets d'étranglement) et le rail (PRODES).

### Des plans de qualité grâce à une bonne coordination

Le plan sectoriel se limite normalement à un type d'infrastructures et n'a donc pas la portée générale d'un plan directeur cantonal, par exemple. Il doit dès lors procéder à une coordination à divers échelons pour tenir compte du contexte. La coordination la plus visible se produit lors de l'élaboration d'un plan sectoriel entier ou d'une fiche d'objet. Parallèlement le plan sectoriel doit aussi s'attacher à assurer une coordination interne à la Confédération pour ce qui est du secteur considéré. Au moment d'harmoniser les planifications fédérales et cantonales, les plans sectoriels jouent un rôle de plus en plus important afin de présenter de façon transparente les intérêts de la Confédération, comme l'illustre notamment l'élaboration du plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA), qui est crucial pour l'aéroport de Zurich, ou celle du plan sectoriel Dépôts en couches géologiques profondes et sa mise en œuvre.

A noter encore que les critères et processus relatifs à la pesée des intérêts et à la vérification de la pertinence du plan sectoriel doivent être harmonisés entre eux afin de garantir l'application d'approches et de méthodes comparables. Une attention particulière doit être portée aux questions suivantes : Quels sont les objets intégrés au plan sectoriel ? Quelle est la méthode utilisée pour la pesée des intérêts territoriaux ? La pesée des intérêts territoriaux constitue justement un élément central de la planification sectorielle. Elle permet de trouver des solutions optimales, dans le respect du droit fédéral et en tenant compte au mieux des différents objectifs, principes et intérêts, parfois divergents. Mais la première question est également déterminante dans la mesure où les projets concrets à intégrer à une fiche d'objets, et partant à un plan sectoriel, sont définis pour chaque plan sectoriel sur la base de critères de pertinence.

### L'information, une mission de longue haleine

Dans le cadre de la coopération avec les partenaires de planification, les premières informations quant à la teneur et à l'état de la planification sectorielle sont données lorsqu'un projet (par exemple le doublement d'une voie ferroviaire) est intégré au plan sectoriel. La procédure de consultation et de participation offre une autre occasion d'information – les documents du plan sectoriel sont alors mis à la disposition du public – et, pour finir, la décision du Conseil fédéral quant au plan sectoriel est publiée. Les documents en vigueur sont par ailleurs consultables à tout moment sur Internet. Cette fonction d'information garantit la transparence des planifications au niveau fédéral. Mais elle améliore également la planification ainsi que la coordination des plans sectoriels entre eux et entre les trois niveaux étatiques lorsqu'il est question de plans directeurs et de plans d'affectation. Elle permet enfin de répondre aux besoins d'information des cercles spécialisés et du grand public. En ce qui concerne les espaces transfrontaliers, les autorités, la population et les groupements d'intérêts des pays limitrophes sont associés à la prise de décision dans le cadre des processus propres au plan sectoriel.

### 2.3.3 Élaboration de plans sectoriels

Le plan sectoriel est élaboré par l'office fédéral compétent, en concertation avec l'Office fédéral du développement territorial et avec les autres offices fédéraux concernés, les cantons, les pays limitrophes, les organisations concernées et les personnes morales de droit public ou privé chargées d'une mission de service public<sup>9</sup>.

Il est notamment tenu compte des bases cantonales telles que la planification directrice ou les besoins en termes d'infrastructures régionales. Le plan sectoriel est porté à la connaissance des cantons concernés alors même qu'il n'est encore qu'à l'état de projet. Les cantons ont alors la possibilité d'informer leur population et de l'inviter à prendre part au processus. A cet égard, il importe que les cantons jouent également leur rôle de charnière entre les planifications de la Confédération et celles des communes.

Si nécessaire, le projet de plan sectoriel est ensuite retravaillé. Puis, les cantons ont la possibilité de rechercher et de rapporter d'éventuelles contradictions avec leurs plans directeurs. Si elles ne peuvent être éliminées, une procédure de conciliation est lancée.

Puis, la Confédération vérifie si les processus du plan sectoriel se sont déroulés conformément à l'ordonnance, si tous les intérêts importants ont été pris en compte et mis en balance et si les indications portées dans le plan sectoriel sont compatibles avec les planifications existantes. Ce n'est qu'une fois toutes ces étapes franchies que le plan sectoriel peut être adopté.

## 3 Méthode retenue pour l'examen de la planification sectorielle

L'évaluation s'est révélée complexe à organiser. En effet, les plans sectoriels traitent de projets très différents, ils sont parfois régis, du fait des lois spéciales qui les encadrent, par des cultures de planification elles aussi différentes, et la notion de plan sectoriel donne lieu à des interprétations divergentes chez les acteurs concernés. Dans ce contexte, il a été décidé de confier l'évaluation à l'Office fédéral du développement territorial. Pour répondre à l'exigence d'objectivité posée dans le postulat, un prestataire externe a été mandaté pour suivre l'évaluation. De plus, des représentants des cantons ont été conviés à un atelier. Grâce à la formule retenue, il a été possible de mener davantage de discussions, notamment au sein de la Confédération, que dans le cadre d'un mandat externe. L'évaluation a été réalisée en 2016.

Les travaux se sont notamment appuyés sur les rapports de l'Association suisse pour l'aménagement du territoire (VLP-ASPAN)<sup>10</sup>. L'ARE a rencontré la VLP-ASPAN afin de discuter des carences en matière de planification fédérale. L'évaluation de l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire, achevée en 2015, a également été prise en compte<sup>11</sup>.

L'évaluation qui fait l'objet du présent rapport a pris en considération tous les plans sectoriels existants. Le plan sectoriel des surfaces d'assolement n'a toutefois été traité que partiellement car il a déjà donné lieu à une analyse et à une évaluation approfondies dans le rapport du 20 novembre 2015 de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) « Maintien de la superficie des terres cultivables »<sup>12</sup>. Dans la foulée, une révision du plan sectoriel a d'ailleurs été engagée.

---

<sup>9</sup> Les prescriptions légales en la matière sont définies par l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, et en particulier par ses articles 14 à 23.

<sup>10</sup> VLP-ASPAN 2011 ; VLP-ASPAN 2013 ; VLP ASPAN 2014

<sup>11</sup>, INFRAS 2015

<sup>12</sup> Contrôle parlementaire de l'administration 2015

## 4 Résultats de l'évaluation

### 4.1 Terminologie et compréhension commune

L'évaluation a mis en évidence des divergences quant à l'emploi de la terminologie relative à la planification sectorielle et quant à la compréhension des processus. Même si tous les plans sectoriels reposent sur les mêmes bases légales, les facteurs suivants peuvent induire une certaine confusion :

- Les plans sectoriels traitent de contenus différents, par exemple la réserve des espaces nécessaires aux infrastructures linéaires ou la préservation des surfaces d'assolement.
- Les plans sectoriels sont élaborés en fonction de situations de départ différentes : les premières routes nationales et lignes de chemin de fer ont été construites il y a bien longtemps alors que le dépôt en couches géologiques profondes devrait être mis en œuvre sur deux sites au maximum d'ici le milieu du siècle en cours.
- Les plans sectoriels sont conçus par différents offices ayant des cultures de planification différentes.
- Les plans sectoriels doivent composer avec des conditions cadre différentes : les plans sectoriels afférents aux routes nationales et au rail dépendent ainsi de décisions parlementaires relatives au financement des infrastructures tandis que le PSE et le PSIA reposent, du moins en partie, sur des infrastructures exploitées par des organisations de droit privé et financées par des dépenses de consommation.

Pour compliquer la donne, la loi sur l'aménagement du territoire, qui encadre la planification sectorielle, laisse une grande marge d'interprétation.

Jusqu'ici, il n'y a pas eu d'échanges réguliers sur les questions de processus, de méthodologie et de terminologie soulevées par la planification sectorielle, d'où l'absence de vision commune sur de nombreux points.

Les divergences de vue à propos de la pertinence des projets par rapport au plan sectoriel sont régulièrement à l'origine de discussions entre la Confédération et les cantons.

Un consensus commun existe en revanche pour ce qui est des indications cartographiques, car la plateforme cartographique Web-SIG a été conçue conjointement les plans sectoriels<sup>13</sup>.

La section Planifications fédérales de l'ARE constitue une interface entre les plans sectoriels. Elle assure l'accompagnement méthodologique des divers plans sectoriels et la coordination des besoins des cantons et de la Confédération vis-à-vis du développement territorial.

La COT, qui se réunit tous les trimestres, tient certes lieu de plate-forme d'échange sur la coordination des tâches fédérales relevant de la politique d'aménagement du territoire. Mais il n'existe aucun cadre permanent garantissant une compréhension commune des tâches et processus qui sous-tendent la planification sectorielle et chargé d'assurer la coordination et le développement des plans sectoriels et de la planification sectorielle.

Le document posant les bases de la planification sectorielle, à savoir « Conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT) : caractéristiques générales de l'instrument et principes d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre »<sup>14</sup>, date de 1997. Son contenu n'est toutefois plus toujours en phase avec la pratique.

#### Besoin d'action :

Le développement et l'utilisation ciblée des plans sectoriels nécessitent une compréhension commune et des échanges réguliers au sein des organes fédéraux mais aussi entre la Confédération et les cantons. Les questions conceptuelles (terminologiques) et méthodologiques d'importance, comme par exemple celle de la pertinence par rapport au plan sectoriel, doivent à cet effet être éclaircies.

<sup>13</sup> <https://map.geo.admin.ch/?topic=sachplan&lang=fr&bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-grau&catalogNodes=419,420,421,426,427,430,1245,1654,424>

<sup>14</sup> Office fédéral de l'aménagement du territoire 1997

## 4.2 Dans quelle mesure les objectifs assignés aux plans sectoriels sont-ils remplis ?

### 4.2.1 Vue d'ensemble

La planification sectorielle a pour but l'ancrage territorial des tâches fédérales ayant une incidence sur le territoire, en tenant compte du développement territorial poursuivi par les cantons. Chaque plan sectoriel expose les objectifs spécifiques qu'il cherche à atteindre. Après examen, il s'avère que tous les plans sectoriels présentent en détail leurs objectifs et que ceux-ci sont compatibles avec l'instrument.

### 4.2.2 Dans quelle mesure la fonction de planification est-elle remplie ?

Même si les conditions auxquels ils sont soumis influent fortement sur le processus de planification et si les situations de départ varient énormément, les plans sectoriels sont à même de remplir l'essentiel de leur fonction de planification. Le processus n'est pas le même selon que la planification dans le cadre du plan sectoriel est confiée à un tiers, par exemple à une entreprise d'exploitation ou de construction (comme c'est le cas pour le plan sectoriel Dépôts en couches géologiques profondes, pour celui des lignes de transport d'électricité et pour celui du rail), qu'elle ne relève que d'un office fédéral (comme pour le plan sectoriel des transports, partie Infrastructure route) ou que l'exécution incombe aux cantons (plan sectoriel des surfaces d'assolement).

Si la fonction de planification ne peut pas être intégralement remplie, cela tient au fait que les services fédéraux compétents sont tenus d'appliquer des processus de planification différents les uns des autres dans le cadre et hors des plans sectoriels. Or, les relations entre ces processus de planification ne sont pas toujours clairement définies. Il n'existe pour l'heure aucun consensus sur la marche à suivre afin de développer conjointement des processus de planification dans le cadre et hors d'un plan sectoriel. De même, les idées divergent quant au meilleur moyen d'assurer suffisamment tôt une harmonisation avec le développement territorial à long terme et d'améliorer la gestion des conflits d'objectifs. En ce qui concerne la planification et la réalisation des infrastructures destinées aux routes nationales, des processus de planification et de prise de décisions existaient ainsi avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire. Leur report toujours plus marqué sur la planification sectorielle n'est dès lors pas toujours perçu comme une avancée. Car si l'établissement d'un plan sectoriel renforce la transparence, il engendre aussi un net surcroît de travail, ainsi que certains doublons.

Des limitations de la fonction de planification s'observent par ailleurs lorsque le financement de projets concrets est décidé avant que la coordination spatiale n'ait eu lieu, comme dans le cas du programme d'aménagement pour la route (élimination des goulets d'étranglement) et le rail (PRODES). Les processus du plan sectoriel s'apparentent alors plus à un mécanisme de validation, et n'incluent pas de pesée des intérêts. Or, une planification territoriale cohérente suppose de peser les incidences spatiales et environnementales d'un projet avant d'en arrêter le financement. Si toutes ces décisions sont prises hors du plan sectoriel, ce dernier n'a plus qu'une visée informative. Sa fonction de coordination est réduite à la portion congrue, et celle de planification disparaît. C'est surtout le cas en matière de planification des infrastructures de transports terrestres.

La fonction de planification des plans sectoriels est par conséquent également restreinte par le fait que certaines planifications sectorielles d'ordre supérieur dictées par des lois spéciales ne s'appuient pas explicitement sur des stratégies générales ou par le fait que la planification en amont ne s'est pas encore imposée partout. La planification en amont permettrait en effet d'identifier des potentiels dans certains espaces et de mieux atteindre les objectifs stratégiques. Une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons est indispensable pour ce faire. Les travaux du COTER relatifs aux évolutions qui se dessinent et aux tendances de fond doivent par ailleurs être pris en compte de manière plus systématique dans les processus de planification des plans sectoriels.

#### Besoin d'action :

Il convient de mettre en évidence les processus de planification au sein et en dehors de la planification sectorielle et d'examiner comment améliorer leur coordination. Les synergies et les conflits avec d'autres activités ayant une incidence territoriale doivent être identifiés de façon précoce grâce à une



## Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération

planification orientée vers l'avenir et en veillant à ce que le contenu des plans sectoriels soit régulièrement réexaminé et mis à jour.

Plan sectoriel	Constats relatifs à la fonction de planification
Plan sectoriel des transports Partie Programme (SPV TP)	Le SPV TP formule des principes quant à la coordination des infrastructures de transports entre elles et avec le développement territorial souhaité. Il définit en outre des sous-espaces nécessitant une coordination plus poussée lors des étapes de planification ultérieures.
SPV, partie Infrastructure rail (SIS)	Le SIS regroupe les projets venant d'autres instruments de planification et en offre une vue d'ensemble. La partie conceptionnelle énonce des principes, tandis que les fiches d'objet présentent les projets pertinents par rapport au plan sectoriel et leurs stades de coordination.
SPV, partie Infrastructure navigation (SIF)	Le SIF fait pas de planification mais vise à la préservation des voies navigables.
SPV, partie Infrastructure route (SIN)	<u>En cours d'élaboration</u> Le SIN, dont la première mouture est encore à l'état de projet, regroupe les projets issus d'autres systèmes de planification et en offre une vue d'ensemble. La partie conceptionnelle énonce des principes, tandis que les fiches d'objet présentent les projets pertinents par rapport au plan sectoriel et leurs stades de coordination.
Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA)	Le PSIA est un instrument central de pilotage et de planification pour la coordination territoriale de l'infrastructure aéronautique. Il met en œuvre la politique en matière de transport aérien. Sa partie conceptionnelle énonce des principes et définit les réseaux d'infrastructures, tandis que les fiches d'objet fixent les conditions régissant l'utilisation de chaque installation.
Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE)	Le PSE est l'instrument central de pilotage et de planification pour la coordination territoriale des projets de lignes du réseau suisse de transport d'électricité (lignes à très haute tension présentant une tension nominale de 220 kV et plus [50 Hz], niveau de réseau 1). Sa partie conceptionnelle énonce des principes et décrit l'infrastructure existante ainsi que les aménagements nécessaires.
Plan sectoriel Dépôts en couches géologiques profondes (SGT)	La partie conceptionnelle du SGT structure la procédure de sélection des sites pour le dépôt en couches géologiques profondes, fixe les principes, les critères d'évaluation ainsi que la répartition des compétences et régit la participation des parties concernées. La procédure de sélection comporte trois étapes, et les résultats de chacune d'elles sont consignés dans un « rapport sur les résultats » (indications, y compris fiches d'objet pour les sites potentiels).
Plan sectoriel militaire (PSM)	Le PSM repose sur le concept de stationnement de l'armée. Il recense les sites militaires pertinents par rapport au plan sectoriel et offre de la sorte une vue d'ensemble des installations militaires, avec leurs incidences territoriales et environnementales. En général, les infrastructures fixées dans le PSM existent déjà.

Plan sectoriel	Constats relatifs à la fonction de planification
	Tandis que la partie programme formule des principes applicables à l'ensemble des installations militaires, les fiches d'objet contiennent, elles, les conditions régissant l'utilisation de chacune des installations pertinentes par rapport au plan sectoriel.
Plan sectoriel des surfaces d'assolément (PS SDA)	Le PS SDA définit notamment la surface minimale de SDA à conserver dans toute la Suisse et la répartit entre les cantons. Les mesures à prendre pour assurer la protection des SDA relèvent de la compétence des cantons.

Tableau 2 : planification des plans sectoriels

#### 4.2.3 Dans quelle mesure la fonction de coordination est-elle remplie ?

La diversité des thèmes traités et des conditions encadrant les plans sectoriels se traduit par des processus de planification différents, mais aussi par des processus de coordination dont l'importance et le déroulement varient. Il est toutefois possible d'affirmer que les plans sectoriels remplissent l'essentiel de leur fonction de coordination, qui consiste à assurer l'harmonisation avec d'autres planifications et intérêts. Il existe cependant des différences considérables selon qu'un plan sectoriel porte sur la planification d'une infrastructure nouvelle ou sur des mesures visant à garantir l'exploitation d'une installation existante.

Ainsi, l'importance accordée à la pesée des intérêts, centrale pour l'aménagement du territoire, varie selon les plans sectoriels. Si certaines approches sont exemplaires en la matière, d'autres ne prévoient qu'une pesée des intérêts incomplète ou insuffisamment documentée, ou encore effectuée en dehors du plan sectoriel. Cette hétérogénéité nuit à la transparence et à la compréhension.

Les grandes différences entre les processus des plans sectoriels sont régulièrement à l'origine de difficultés et d'interrogations, notamment lorsqu'il s'agit d'harmoniser les indications des plans sectoriels avec celles des plans directeurs cantonaux. Cela peut tenir en partie à l'existence de cultures de planification divergentes dans les 26 cantons et dans les offices fédéraux concernés, d'où l'absence de consensus quant à ce que doit recouvrir exactement la coordination spatiale.

Les acteurs associés à une planification sectorielle ne disposent pas toujours des mêmes connaissances et informations au sujet des instruments et processus d'aménagement du territoire aux divers niveaux. Mais l'ancrage politique conditionne également l'efficacité de la planification sectorielle. De fait, les autorités fédérales et cantonales doivent être suffisamment informées sur l'avancée de l'élaboration, l'étendue et l'importance des plans sectoriels.

La fonction de coordination pourrait être encore mieux remplie si la coordination au sein de chaque domaine thématique était intensifiée. Pour l'heure, cela n'est le cas que pour le thème des transports, dans le cadre du plan sectoriel des transports. La majorité des acteurs interrogés lors de l'évaluation ont dit souhaiter une coordination par thème plus poussée. A cet effet, les thèmes suivants ont été identifiés afin d'examiner si et comment ils pourraient donner lieu à une coordination au niveau du domaine :

- Énergie
- Regroupement / utilisation multifonctionnelle (infrastructures entraînant une modification du paysage – modes de transports)
- Biodiversité

## Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération

### Besoin d'action :

L'émergence, entre les autorités fédérales et cantonales, d'une compréhension commune de la coordination territoriale permettra d'améliorer la coordination entre les planifications sectorielle et directrice. Les points de vue entre les différents organes fédéraux doivent être unifiés. La pesée des intérêts doit apparaître de manière transparente dans les différents plans sectoriels et si possible être méthodologiquement uniformisée. La coordination entre les domaines, comme celui du regroupement et de l'utilisation multifonctionnelle des infrastructures, doit être renforcée au sein et en dehors de la planification sectorielle.

Plan sectoriel	Constats relatifs à la fonction de coordination
Plan sectoriel des transports Partie Programme (SPV TP)	Tous les services fédéraux concernés ont contribué au processus d'élaboration, et les cantons y ont également été associés. Le plan sectoriel ne contient pas de fiches d'objet, mais des instructions quant aux planifications ultérieures dans les sous-espaces.
SPV, partie Infrastructure rail (SIS)	Dans le cadre des processus propres au plan sectoriel, la collaboration et la coordination avec les cantons sont limitées car les projets sont repris d'autres instruments. Le SIS vise à assurer la coordination avec les plans directeurs cantonaux ; il se réfère au plan sectoriel des transports, partie Programme, et à des stratégies d'ordre supérieur telles que le Projet de territoire Suisse.
SPV, partie Infrastructure navigation (SIF)	Les processus propres au plan sectoriel donnent lieu à une collaboration et à une coordination avec les cantons. Le SIF vise à assurer la coordination avec les plans directeurs cantonaux ; il se réfère à des stratégies d'ordre supérieur telles que le Projet de territoire Suisse.
SPV, partie Infrastructure route (SIN)	<u>En cours d'élaboration</u> Dans le cadre des processus propres au plan sectoriel (au stade actuel de ce dernier), la collaboration et la coordination avec les cantons sont limitées car les projets sont repris d'autres instruments. Le SIN vise à assurer la coordination avec les plans directeurs cantonaux ; il se réfère au plan sectoriel des transports, partie Programme, et à des stratégies d'ordre supérieur telles que le Projet de territoire Suisse.
Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA)	Pour le bon déroulement de la procédure, il est essentiel de concilier les intérêts des autorités concernées. Les fiches d'objet relatives aux aéroports se fondent sur des protocoles de coordination qui relatent le résultat de cette coordination. L'inscription dans la fiche d'objet PSIA conditionne l'octroi d'une concession d'exploitation / autorisation d'exploitation, l'approbation des plans pour les constructions et l'approbation du règlement d'exploitation.
Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE)	La coordination spatiale des projets concrets intervient en grande partie dans le cadre de procédures propres au PSE. Les cantons concernés, les organisations de défense de l'environnement actives à l'échelle de la Suisse, la Commission fédérale de l'électricité (ECom) et le demandeur (Swissgrid SA) sont étroitement associés à ces procédures. L'inventaire et la pesée des intérêts sont formalisés au moyen du modèle d'évaluation pour lignes de transports. La procédure d'approbation, qui constitue l'étape suivante, doit tenir compte des résultats donnés par la coordination des indications du plan sectoriel concernant le corridor et la technologie de transport (ligne aérienne ou souterraine) retenus.

Plan sectoriel	Constats relatifs à la fonction de coordination
Plan sectoriel Dépôts en couches géologiques profondes (SGT)	La coordination dans le cadre du SGT est assurée par l'Office fédéral de l'énergie, qui a constitué plusieurs organes à cet effet. Une participation régionale permet de consulter à un stade précoce la population concernée et de lui donner la possibilité de faire valoir ses intérêts. Les cantons sont étroitement associés à la procédure.
Plan sectoriel militaire (PSM)	Le PSM est surtout dédié à la coordination avec les intérêts civils et porte pour l'essentiel sur des aspects liés à l'exploitation. L'approbation des plans pour des projets de construction, de réaffectation ou de désinvestissement est conditionnée à une « coordination réglée » dans le PSM.
Plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA)	La coordination Confédération-cantons intervient en principe dans le cadre des rapports périodiques soumis par les cantons et de l'examen des plans directeurs cantonaux par la Confédération. La Confédération ne délimite pas de SDA.

Tableau 3 : processus de coordination des plans sectoriels

#### 4.2.4 Dans quelle mesure la fonction d'information est-elle remplie ?

Dans l'ensemble, la planification sectorielle remplit sa fonction d'information de manière suffisante et tout à fait satisfaisante. Elle dispose pour ce faire d'un large éventail d'outils. Il serait toutefois possible d'accroître leur convivialité, notamment en harmonisant la publication et la mise à disposition des documents et en améliorant les sites Internet des divers offices. Ces améliorations seront prises en charge par les offices concernés afin qu'il n'y ait pas de besoin d'action supplémentaire.

Les étapes définies garantissent la transparence des procédures. Les plans sectoriels sont publiés et peuvent être consultés sur Internet. A de rares exceptions près (plans sectoriels en cours de révision), les objets sont représentés sur le portail des plans sectoriels à l'adresse [www.map.geo.admin.ch](http://www.map.geo.admin.ch) (Web SIG). Des séances d'information publiques sont également organisées dans le cadre de processus propres à certains plans sectoriels (SGT, PSE, PSIA). S'agissant du plan sectoriel Dépôts en couches géologiques profondes, des informations sont diffusées, en plus des canaux déjà cités, via une newsletter et des brochures.

La Confédération recourt également aux moyens suivants pour informer le grand public de ses activités ayant des effets sur l'organisation du territoire :

- Le Conseil fédéral annonce par voie de communiqué de presse les décisions afférentes aux plans sectoriels.
- L'ARE gère des pages Internet dédiées aux plans sectoriels de la Confédération<sup>15</sup>. Ces pages incluent un tableau tenu à jour sur l'état des plans sectoriels. Elles contiennent également des liens vers les sites des offices en charge des différents plans sectoriels, sites sur lesquels figurent des informations complémentaires.
- En 2013 a été lancé le Web-SIG « Plans sectoriels de la Confédération », qui établit une cartographie des contenus des plans sectoriels et permet d'accéder d'un clic aux fiches d'objet correspondantes. Les plans sectoriels de l'infrastructure aéronautique (PSIA) et Dépôts en couches géologiques profondes (SGT) ont été les premiers à y être intégrés. Ont suivi, en 2014, ceux de la partie Infrastructure rail (SIS) et des lignes de transport d'électricité (PSE). Des liens vers les inventaires fédéraux pertinents pour les plans sectoriels et d'autres intérêts d'utilisation et de protection de la Confédération peuvent au besoin être insérés.

<sup>15</sup> Office fédéral de l'aménagement du territoire 1997

## Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération

- Tous les trimestres, des informations sur les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont également publiées sur Intra→Info<sup>16</sup>. Intra→Info se fait l'écho des actualités en matière de développement territorial dans les secteurs de l'organisation du territoire, de l'aménagement du territoire et du développement des transports, du développement durable, de la politique des agglomérations et des espaces ruraux. Une rubrique est spécialement dédiée aux plans sectoriels. Un tableau actualisé de l'état des plans sectoriels est par ailleurs fourni en annexe. L'abonnement électronique à Intra→Info est gratuit, et la publication peut également être téléchargée sur le site Web de l'ARE.
- Le secrétariat de la Conférence pour l'organisation du territoire (COT) réactualise tous les six mois un tableau intitulé « Aktuelle raumrelevante Dossiers der Bundesverwaltung ». A cet effet, une vue d'ensemble actuelle est à disposition des organes fédéraux qui s'occupent de questions pertinentes pour l'aménagement du territoire.
- Des newsletters spécialisées et les sites Internet de Swissgrid SA (lignes de transport d'électricité) et de l'OFEN (Newsletter Dépôts en couches géologiques profondes, Focus « Gestion des déchets »), entre autres, distillent par ailleurs régulièrement des informations sur les plans sectoriels. La Feuille fédérale contient en outre régulièrement des informations sur les changements, les procédures de consultation et de participation, etc. concernant les plans sectoriels.

### 4.3 Rapports

Les mesures relevant de la politique fédérale d'aménagement du territoire et les efforts de coordination en la matière ont fait l'objet d'un rapport en 2000, puis à nouveau en 2004. Des raisons de ressources ont ensuite conduit, jusqu'à ce jour, à l'abandon de tels rapports. Dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération à incidence territoriale et sur la coopération dans ce domaine (OCoo), le Conseil fédéral a décidé le 7 septembre 2016 que des rapports, mieux ciblés, seraient à nouveau établis et ce, de manière périodique. Cette obligation est donc prévue à l'art. 6 OCoo :

#### *Art. 6 Evaluation et rapport*

*<sup>1</sup> L'ARE et le SECO vérifient en collaboration avec la COT les mesures prises et les efforts produits en matière de coordination des tâches à incidence territoriale et de coopération dans ce domaine.*

*<sup>2</sup> Ils rendent compte périodiquement au Conseil fédéral des résultats de cette vérification, en collaboration avec la COT.*

Selon le rapport explicatif, l'art. 6 OCoo a « été modifié pour permettre à nouveau l'établissement rationnel et selon des moyens raisonnables de l'évaluation et du rapport d'évaluation »<sup>17</sup>. Il est question ici des efforts spécifiques entrepris afin d'améliorer la coordination et la coopération pour ce qui est des tâches à incidence territoriale en vue de permettre un développement territorial plus cohérent, d'éviter les conflits d'objectifs ou de tirer parti des synergies et dont il s'agit de rendre compte selon une intensité qui soit proportionnelle à la tâche concernée.

---

<sup>16</sup> <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/medien-und-publikationen/intra-info.html>, page consultée le 16/02/2017

<sup>17</sup> Office fédéral du développement territorial et Secrétariat d'Etat à l'économie (2016)

## 5 Réponses aux questions posées par l'évaluation

### 1. *La planification sectorielle de la Confédération est-elle complète ?*

Des plans sectoriels existent pour les domaines sectoriels ou thématiques ayant un impact sur le territoire et dans lesquels la Confédération dispose de compétences étendues. Cependant, les plans sectoriels ne sont pas tous terminés, ni adoptés : le plan sectoriel des transports, partie Infrastructure route (SIN) et le plan sectoriel Asile sont ainsi encore en chantier. Ils devraient être adoptés par le Conseil fédéral courant 2017. D'autres plans sectoriels sont en cours de révision. Ce processus d'adaptation permanente sera maintenu afin de réagir à l'évolution des conditions cadre. De ce fait, la planification sectorielle ne sera probablement jamais complète ni définitive. Cela serait du reste en contradiction avec la nature même de cet instrument. Du point de vue actuel, il est possible de dire que la planification sectorielle est « presque complète ».

### 2. *La planification sectorielle remplit-elle les fonctions qui lui sont dévolues ?*

La planification sectorielle remplit globalement ses fonctions.

La fonction d'information, notamment, est remplie de manière suffisante et tout à fait satisfaisante : la planification sectorielle dispose d'un large éventail d'outils, elle est un vecteur de transparence et elle aide toutes les parties concernées à faire valoir leurs besoins. Il serait toutefois possible d'accroître la convivialité de ces outils, notamment en harmonisant la publication et la mise à disposition des documents.

Il est également possible de dire que les plans sectoriels remplissent l'essentiel de leur fonction de coordination. Cette coordination est compliquée par des cultures de planification parfois divergentes, et elle suscite des interrogations qui pourraient être évitées si une compréhension commune s'imposait quant aux principaux processus et instruments de planification. La fonction de coordination pourrait être encore mieux remplie si la coordination au niveau de chaque secteur était intensifiée.

Les plans sectoriels peuvent remplir en grande partie leur fonction de planification, alors même que les conditions auxquels ils sont soumis exercent une forte influence sur le processus de planification et que les situations de départ varient considérablement. Si la fonction de planification n'est pas remplie de manière constante, cela tient au fait que les offices fédéraux compétents sont tenus d'appliquer des processus de planification différents dans le cadre et hors des processus des plans sectoriels. Or, les relations entre ces processus de planification ne sont pas toujours clairement définies. Des limitations de la fonction de planification s'observent par ailleurs lorsque le financement de projets concrets est décidé avant que la coordination spatiale n'ait eu lieu. Cette fonction de planification est par conséquent également entravée par le fait que la planification en amont ne s'est pas encore imposée partout.

### 3. *L'administration fédérale dispose-t-elle des bases et structures nécessaires à la coordination entre les différents domaines et avec d'autres intérêts ?*

Globalement, les bases et structures nécessaires pour assurer cette coordination existent ; certaines gagneraient toutefois à être élargies et utilisées de manière plus harmonisée. En ce qui concerne les bases, il convient de relever l'absence de compréhension commune sur les diverses notions et les approches parfois divergentes poursuivies par les offices fédéraux en matière de planification. Au niveau des structures de coopération, il manque un organe qui œuvrerait à une vision commune des tâches et des processus essentiels de la planification sectorielle et qui aurait pour mission de garantir la coordination et de développer les plans sectoriels et, plus généralement, la planification sectorielle. C'est actuellement l'Office fédéral du développement territorial qui assume certaines de ces tâches, notamment en assurant l'accompagnement méthodologique des plans sectoriels et en les coordonnant avec le développement territorial. La coordination entre les plans sectoriels entre eux, par exemple lorsqu'ils portent sur plusieurs modes de transport, est porteuse d'un grand besoin d'amélioration. Des concertations et des échanges plus réguliers avec les cantons seraient également bénéfiques, notamment pour régler des questions générales de coordination en matière d'aménagement du territoire. D'une manière générale, il manque des moyens simples et efficaces permettant d'échanger sur les expériences faites

## Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération

avec les instruments d'aménagement du territoire. De fait, il n'est pas toujours possible de répondre immédiatement et simplement aux questions et incertitudes qui se posent, ce qui empêche une application homogène des processus inhérents aux plans sectoriels. C'est en particulier le cas en ce qui concerne la pesée des intérêts et les critères relatifs à l'intégration de projets dans les fiches d'objet. Force est en effet de constater que ces critères donnent lieu à une application hétérogène et qu'ils ne paraissent pas toujours pertinents.

### 4. Quel était le mode d'établissement des rapports prévu jusqu'ici par l'OCoo ?

Depuis 2004, l'OCoo n'exigeait plus l'établissement de rapports. L'OCoo révisée, à travers son art. 6, réintroduit cette obligation, et les rapports couvriront les activités de coordination et de coopération en matière de planification sectorielle. L'amélioration de la coordination et de la coopération pour ce qui est des tâches à incidence territoriale sera dorénavant au centre de ces rapports, le but étant de favoriser un développement territorial cohérent, d'éviter les conflits d'objectifs et de mettre à profit des synergies. Dans ce contexte, des informations sur la planification sectorielle pourraient contribuer de manière significative à la pertinence des rapports établis.

## 6 Perspective

### 6.1 Rôle futur des plans sectoriels

Ces dernières années, les plans sectoriels ont pris une importance grandissante et sont, pour les raisons suivantes, appelés à rester des instruments incontournables :

- Les plans sectoriels peuvent contribuer, en améliorant l'information, la coordination et la planification, à renforcer la qualité de l'aménagement du territoire. Ils constituent à cet égard des éléments indispensables à la cohérence du développement territorial. A cet effet, la Confédération soutient un développement du territoire qui intègre tous les aspects pertinents, qui soit harmonisé au niveau des contenus et coordonné du point de vue spatial et qui se conforme au principe du développement durable.
- Les plans sectoriels sont d'importants outils au service de la politique fédérale en ce qu'ils permettent à la Confédération de poser les jalons de la stratégie à long terme qu'elle entend suivre pour s'acquitter de ses tâches ayant un impact sur le territoire. La Confédération indique dans les plans sectoriels les objectifs qu'elle poursuit et les exigences et conditions à respecter pour ce faire. Il s'agit là d'un vecteur de clarté quant à sa politique.
- Les plans sectoriels donnent de l'envergure à la politique fédérale ayant un impact sur le territoire et indiquent les points donnant lieu à des désaccords. Ils contribuent dès lors à un inventaire transparent des intérêts en présence.
- Devant la complexité croissante des problématiques spatiales, les besoins de coordination avec les cantons sont appelés à s'accroître. Or, de par leurs fonctions d'information et de coordination, les plans sectoriels constituent des instruments importants à cet égard.
- Grâce aux plans sectoriels, la pesée des intérêts, qui est incontournable pour la coordination et la planification des activités à incidence territoriale, s'inscrit dans le cadre d'un processus clairement défini. Les plans sectoriels contribuent ainsi à la mise en œuvre de solutions équilibrées.
- L'élaboration des plans sectoriels intègre une procédure claire donnant la parole à toutes les parties concernées. Cette possibilité de participation permet aux responsables de la planification sectorielle de recenser en amont les intérêts touchés et d'identifier les moyens d'améliorer le processus de

## Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération

planification. Il est ainsi possible de déceler en temps utile les éventuels conflits et d'élaborer des solutions reposant sur une large assise.

### 6.2 Comment améliorer la mise en œuvre et l'utilisation de la planification sectorielle ?

Le Conseil fédéral entend poursuivre la planification sectorielle et satisfaire les attentes élevées qu'elle suscite. Cela suppose :

- d'améliorer la communication et la collaboration avec les cantons ;
- de renforcer la coordination entre les différents secteurs au sein de la Confédération afin de favoriser une planification encore plus précoce et un perfectionnement et une utilisation de cet instrument qui soient en prise avec la pratique ;
- de disposer de suffisamment de temps pour obtenir une réelle participation des autorités et de pouvoir mobiliser assez de ressources humaines et financières au sein des offices fédéraux en première ligne dans ce domaine.

Concrètement, le Conseil fédéral entend appliquer les mesures suivantes à cet égard :

- actualiser et réviser méthodiquement les plans sectoriels existants et examiner de manière critique l'utilité de nouveaux plans sectoriels ;
- informer et impliquer de manière précoce et systématique les cantons via des échanges réguliers Confédération-cantons au sujet des objectifs, des fonctions et de la mise en œuvre des instruments de planification et au sujet des projets concrets à venir ;
- compléter l'organisation fédérale dans le but d'assurer une meilleure coordination entre les divers secteurs et de faire évoluer les plans sectoriels. Sous l'égide du centre de compétences de l'Office fédéral du développement territorial, un comité au sens de l'art. 4, al. 5, OCoo sera institué dans le cadre de la Conférence pour l'organisation du territoire (COT) et chargé des missions suivantes :
  - o promouvoir les échanges d'expériences à l'interne de l'administration fédérale et les documenter ;
  - o prendre en charge le besoin d'action mis en lumière par l'évaluation. Il s'agit notamment d'éliminer les doutes, les ambiguïtés et les divergences en matière de pesée des intérêts, de pertinence par rapport au plan sectoriel et d'interrelations entre planifications existante et orientée vers l'avenir. Une compréhension commune en matière de planification et une harmonisation des concepts et de la terminologie permettront d'améliorer la collaboration entre les organes fédéraux et avec les cantons.
  - o faire œuvre d'interface avec les cantons ;
  - o dispenser, conjointement avec le SECO, des informations sur les activités de coordination et de coopération liées à la planification sectorielle dans les rapports à soumettre au Conseil fédéral quant à la coopération portant sur les tâches à incidence territoriale selon l'art. 6, al. 2, OCoo.

En améliorant la planification sectorielle, le Conseil fédéral entend obtenir les effets suivants :

- davantage de transparence et de clarté pour les cantons, les communes et les tiers à propos des tâches et activités de la Confédération actuelles et futures à incidence territoriale ;
- meilleure coordination entre les différents secteurs ;
- prescriptions plus claires à destination des offices fédéraux qui élaborent et révisent les plans sectoriels, et donc meilleure efficacité en la matière ;
- opportunités d'amélioration et d'anticipation du dialogue avec les cantons ;
- débats éclairés sur les objectifs, les mesures, les intérêts et les solutions qui s'offrent à la Confédération pour l'aider à exécuter ses activités à incidence territoriale.



## **Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération**

Il va de soi qu'une amélioration de la planification sectorielle suppose des ressources adaptées en personnel dans les offices fédéraux compétents (notamment l'ARE, l'OFROU, l'OFT, l'OFEN, le DDPS). Un surcroît de travail se justifie au regard de l'amélioration de la collaboration à tous les niveaux de l'État et de la meilleure coordination des infrastructures en termes de territoire et de contenu. Une planification sectorielle de qualité contribue à accélérer et rationaliser la réalisation des projets d'infrastructure.

## Bibliographie

**Conseil fédéral suisse (2000, Berne)** : Rapport sur les mesures de la Confédération en matière de politique d'organisation du territoire : programme de réalisation 2000–2003.

**Conseil fédéral suisse (2004, Berne)** : Programme de réalisation 2004–2007 Mesures de la Confédération en matière de politique d'organisation du territoire Rapport du Conseil fédéral.

**Conseil fédéral suisse (2010)** : Rapport sur l'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse. 17 septembre 2010. FF 2010 7913 (-8008).

**Conseil fédéral suisse et al. (2012, Berne)** : Projet de territoire Suisse, version remaniée, Conseil fédéral suisse, Conférence des gouvernements cantonaux, Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Union des villes suisses, Association des Communes Suisses

**Conseil fédéral suisse (2015a)**: Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération. Rapport du 18 février 2015. Berne.

**Conseil fédéral suisse (2015b)**: Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne; Rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen du 29 septembre 2011. Pour un développement cohérent du territoire suisse. Rapport du 18 février 2015. Berne.

**Conseil fédéral suisse (2016)**: Rapport 2016 sur la politique aéronautique. 24 février 2016. FF 2016 1675 (-1764).

**Contrôle parlementaire de l'administration (2015)** : Maintien de la superficie des terres cultivables, rapport du 11 juin 2015 à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N).

**Conseil de l'organisation du territoire (2015)** : Zielkonflikte und Interessenabwägung zwischen der Raumplanung und anderen Politikbereichen.

**Ecoplan 2014** : Kurzevaluation des Rats für Raumordnung (ROR) : Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO und des Bundesamts für Raumentwicklung ARE.

**INFRAS 2015** : Evaluation der Verordnung über die raumpolitische Koordination der Bundesaufgaben Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO und des Bundesamts für Raumentwicklung ARE.

**metron 2014** : Analyse der methodischen Ansätze im Bereich der Wirkungsbeurteilung für Sachpläne und Konzepte des Bundes: Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Umwelt BAFU und des Bundesamts für Raumentwicklung ARE.

**Office fédéral de l'aménagement du territoire (1997)** : Conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT) : Caractéristiques générales de l'instrument et principes d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre.

**Office fédéral du développement territorial (2004)** : Vue d'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération.

**Office fédéral du développement territorial et Secrétariat d'Etat à l'économie (2016)** : Rapport explicatif - Ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération à incidence territoriale et sur la coopération dans ce domaine (OCoo)

**VLP-ASPAN (2011)** : Rechtsgutachten. Räumliche Sicherung von Bundesinfrastrukturen.

**VLP-ASPAN (2013)** : Territoire et environnement, mai n°3/2013 : Des lacunes dans la planification fédérale

**VLP-ASPAN (2014)** : Territoire et environnement, mars n°2/2014 : Les plans sectoriels de la Confédération – des instruments sous-estimés

## **Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération**

### Bases légales

Ordonnance du 7 septembre 2016 sur la coordination des tâches de la Confédération à incidence territoriale et sur la coopération dans ce domaine (OCoo), RS 709.17

Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT), RS 700

Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT), RS 700.1

## Annexe 1 : limites et potentiels liés aux plans sectoriels existants

Au cours de l'évaluation, les services spécialisés des offices fédéraux concernés ont élaboré ce tableau des limites et des potentiels liés aux plans sectoriels. Ces estimations ont un lien indirect avec les questions examinées lors de l'évaluation et ne sont donc fournies ici qu'en tant qu'annexe.

Plan sectoriel	Limites et potentiels
Plan sectoriel des transports partie Programme (SPV TP)	La version actuellement en vigueur est obsolète. La révision en cours permettra de tirer un meilleur parti des possibilités offertes par l'instrument. Cette révision complète est l'occasion de mettre l'accent sur la coordination des modes de transport entre eux et avec le développement territorial et d'anticiper les défis qui se dessinent en matière de développement des infrastructures. Cela est rendu possible par le fait que toutes les parties du plan sectoriel des transports relatives aux infrastructures ont été élaborées ou sont en cours d'élaboration.
SPV, partie Infrastructure rail (SIS)	Le SIS ne présente qu'une orientation limitée vers l'avenir et se bornait initialement à reprendre des décisions politiques déjà arrêtées. La coordination avec les procédures situées en amont et en aval du plan sectoriel et avec celles se déroulant en parallèle n'est pas optimale et doit être clarifiée. Les horizons temporels considérés étant très éloignés, la coordination avec les cantons est difficile (notamment en ce qui concerne la réservation des surfaces nécessaires pour les lignes ferroviaires prévues par le SIS). Le SIS a un potentiel d'amélioration en matière de coordination spatiale à l'échelon des projets.
SPV, partie Infrastructure navigation (SIF)	Le SIF a pour but la préservation des eaux exploitables pour la navigation à fort tonnage. Il constitue selon toute vraisemblance un « exercice à caractère unique » et n'est pas appelé à exercer une influence majeure sur le territoire ou l'environnement. Le plan sectoriel a épuisé ses potentiels, et il n'y a donc aucun intérêt à le soumettre à des adaptations à brève échéance.
SPV, partie Infrastructure route (SIN)	Pas de commentaire, plan sectoriel en cours d'élaboration.
Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA)	Le PSIA représente un instrument essentiel pour la Confédération étant donné qu'il lui permet de mettre en œuvre sa politique en matière de transport aérien. Les procédures définies par le PSIA autorisent une large participation des collectivités concernées. La construction et le financement des infrastructures requises incombent toutefois à des tiers, le rôle de la Confédération se limitant à délivrer les autorisations. Les demandeurs (exploitants des aéroports) ne sont pas tenus de réaliser dans un délai donné les mesures définies via les indications portées dans le PSIA (p. ex. prolongement des pistes à Zurich).
Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE)	Il est arrivé dans le passé que les procédures prévues par le plan sectoriel s'éternisent du fait de la complexité de la coordination ou qu'une longue période s'écoule jusqu'au dépôt de la demande d'approbation des plans. Dans de telles circonstances, la mise en œuvre des coordinations réglées dans le plan sectoriel peut être rendue impossible du fait d'une évolution des lois ou des technologies ou être remise en cause par les tribunaux en cas de litige durant la procédure d'approbation des plans <sup>18</sup> .

<sup>18</sup> Art. 17, al. 4, OAT : « Lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent ou qu'il est possible de trouver une solution dans l'ensemble meilleure, les conceptions et les plans sectoriels sont réexaminés et, au besoin, totalement remaniés ou adaptés. »

Plan sectoriel	Limites et potentiels
	<p>Afin de consolider les procédures définies dans le plan sectoriel, de nombreuses mesures d'optimisation des procédures ont déjà été mises en œuvre fin 2013 dans la foulée de la révision partielle de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques (OPIE, RS 734.25). A cette occasion, le déroulement des procédures découlant du plan sectoriel a notamment été précisé. La possibilité de déterminer une zone de projet a notamment été introduite, le but étant de garantir que soit d'abord définie une zone – à très large échelle – dans laquelle prévoir le projet, et ensuite seulement un couloir de projet (détermination en deux étapes).</p> <p>S'appuyant sur la hiérarchisation claire des priorités établie en étroite concertation avec les cantons (conclusion d'accords de coordination entre les cantons et la société, notamment) par la société nationale du réseau de transport Swissgrid SA (dans le cadre de sa planification pluriannuelle), le PSE a le potentiel de raccourcir la durée totale des démarches entre le début de la procédure définie par le plan sectoriel et l'octroi de l'approbation définitive des plans<sup>19</sup>.</p>
<p>Plan sectoriel Dépôts en couches géologiques profondes (SGT)</p>	<p>Après l'échec des projets de la Nagra<sup>20</sup>, qui ont échoué sur des oppositions régionales, le Conseil fédéral a décidé que la Confédération prendrait les rênes de la procédure de sélection de sites et en assurerait la coordination. L'instrument retenu pour ce faire est le plan sectoriel. L'élaboration de la partie conceptionnelle a été mise à profit pour faire émerger un « consensus national » quant à la recherche de site. Reste à voir dans quelle mesure le SGT permettra également de promouvoir l'acceptation régionale d'un site de dépôt en couches géologiques profondes. A cet égard, il recèle un important potentiel du fait de sa flexibilité et de la consultation de diverses parties prenantes des régions (dans le cadre de la participation régionale) et cantons d'implantation. L'approche par étapes, qui commence par resserrer le champ sur une carte blanche de la Suisse et s'achève par la sélection de sites et la consultation des parties concernées (participation régionale), se traduit par une procédure et un processus de planification de longue haleine. Il ne faut toutefois pas y voir un problème inhérent à l'instrument. Au contraire, cela prouve que cet instrument s'adapte particulièrement bien aux besoins de l'office fédéral responsable.</p> <p>Outre la définition préalable des critères et étapes, les rôles et les tâches des divers acteurs sont précisés dans des cahiers des charges avant la mise en œuvre de la procédure de sélection elle-même, ce qui s'est révélé être un point fort de la partie conceptionnelle. La sécurité de la procédure s'en trouve considérablement renforcée.</p>
<p>Plan sectoriel militaire (PSM)</p>	<p>La planification militaire, qui englobe le stationnement des troupes et leur coordination générale avec les cantons (et les communes), se fait hors du plan sectoriel. Le plan sectoriel vise à informer et à procéder au réglage affiné avec les plans directeurs, les plans d'affectation et les intérêts civils locaux. Il a le potentiel de déterminer l'affectation ultérieure des sites en cas de projets de désinvestissement de l'armée.</p>

<sup>19</sup> Le recul n'est pas encore suffisant pour mesurer les effets des nouvelles règles de procédure sur la durée totale de réalisation des projets, mais les premières procédures menées montrent des résultats positifs pour ce qui est de la collaboration avec les cantons.

<sup>20</sup> La planification, la réalisation et le financement des dépôts en couches géologiques profondes incombent aux responsables de la gestion des déchets. C'est dans ce but qu'a été fondée la Nagra (Société coopérative nationale pour le stockage des déchets radioactifs).

## Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération

Plan sectoriel	Limites et potentiels
Plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA)	<p>Le plan sectoriel n'a pas été modifié depuis 1992. Les cantons garantissent leur surface minimale tandis que la Confédération les surveille les et les soutient dans la mise en œuvre du plan sectoriel. Le plan sectoriel ne délimite pas de surface mais fixe des contingents minimaux à maintenir. Il exige des cantons la tenue d'un inventaire exhaustif et à jour, ce qui n'est pas encore le cas partout. Certaines questions en suspens ont été examinées avec les cantons lors de la mise en œuvre (évolution de la pratique), mais les cas traités et les solutions trouvées étaient souvent propres à un canton et donc difficilement transposables ailleurs. Les différentes méthodes appliquées pour réaliser les relevés pédologiques et les cartographies des sols compliquent la comparaison entre les cantons. Toutefois, comme la qualité des sols varie grandement selon la situation géographique des cantons, une telle comparaison n'est pas indispensable. Les surfaces d'assolement n'ont, pendant longtemps, pas bénéficié de toute l'attention voulue dans les autres plans sectoriels et dans de nombreux plans directeurs. Ce n'est que depuis que quelques cantons peinent à garantir leur contingent minimal et que des décisions judiciaires ont pointé une pesée des intérêts insuffisante qu'elles sont davantage prises en considération dans les planifications. Des travaux ont été entamés afin de renforcer ce plan sectoriel.</p>