



## Rapport explicatif

# Ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération à incidence territoriale et sur la coopération dans ce domaine (OCoo)

## Partie générale

### 1 Exposé de la situation

#### a) Mandat du Conseil fédéral

Dans sa décision du 18 décembre 1995, le Conseil fédéral a octroyé à l'administration des mandats précis en vue d'améliorer la coordination des tâches relevant de la politique d'organisation du territoire. Cette décision a constitué le fondement des travaux d'élaboration de l'ordonnance du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire (RS 709.17 [ci-après: OCoo]) qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Les facteurs déclencheurs de la décision du Conseil fédéral sont d'une part le «Rapport du 5 mai 1994 sur l'évaluation de la coordination des politiques de la Confédération ayant des effets régionaux » de la Commission de gestion du Conseil national (CdG CN), qui avait constaté qu'une coordination des politiques fédérales exerçant une influence sur le développement régional faisait défaut dans bien des domaines et que, dans d'autres, elle s'avérait très limitée et peu efficace (cf. FF 1994 V 767). Ce rapport présentait l'évaluation de la mise en œuvre des « Directives en matière de coordination des activités de la Confédération dans le domaine de la politique régionale » édictées par le Conseil fédéral en 1986. Cette décision a d'autre part été prise en raison de l'avancement, déjà important à cette date, des travaux sur la nouvelle orientation de la politique régionale ainsi que sur les objectifs et stratégies de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire formulés dans le Rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire.

Vu l'évolution intervenue dans plusieurs domaines depuis l'entrée en vigueur de l'OCoo, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), le 18 février 2015 dans le cadre de la politique des agglomérations 2016+ et de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne, d'examiner s'il était nécessaire de modifier l'OCoo et le cas échéant de procéder aux adaptations nécessaires.

En décembre 2015, la Chancellerie fédérale a été informée que l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) considéraient qu'une adaptation de l'OCoo s'imposait. Vu le grand nombre de modifications proposées, une révision totale de l'OCoo a été entreprise.

## **b) Développement des politiques à incidence territoriale et de la collaboration horizontale et verticale**

Ces vingt dernières années, les bases des politiques à incidence territoriale ainsi que les collaborations instaurées pour le traitement de problématiques à incidence territoriale (voir les explications concernant l'art.1) se sont fortement développées. Les différents niveaux étatiques travaillent de plus en plus de façon supra-sectorielle et la collaboration verticale entre les différents niveaux étatiques s'est intensifiée. De même, les défis auxquels sont confrontés les différents territoires et types de territoire de la Suisse ont changé: de nouveaux défis sont apparus ou se sont greffés sur les défis déjà existants.

Le cadre de la politique de développement territorial a considérablement évolué avec l'adoption en 2012 du **Projet de territoire Suisse**, fruit d'une collaboration tripartite (cf. chap. 2b).

Les différentes politiques sectorielles ont également suivi une évolution. Une étape importante a été franchie avec l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 de la **première étape de révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire** du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) qui vise notamment une utilisation mesurée du sol et encourage à cet effet le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, contribuant ainsi dans une large mesure à une meilleure protection des terres cultivables.

La **Nouvelle politique régionale** (NPR) adoptée en 2008 encourage également la coordination des tâches à incidence territoriale: le volet 2 de la NPR vise à renforcer la coopération et l'exploitation des synergies entre la politique régionale et les autres politiques sectorielles à incidence territoriale de la Confédération.

La mise en œuvre de la **Stratégie énergétique 2050** (2016) dans le domaine du développement territorial requiert notamment la coordination des installations éoliennes avec les infrastructures existantes. Par ailleurs, la **Stratégie Biodiversité Suisse** (2012), la **Stratégie pour le développement durable** (2016) et la **Conception Paysage suisse** (1998) énoncent des principes, objectifs et mesures importants pour le développement territorial.

Ces vingt dernières années, avec le **Plan sectoriel Transports** (2006), le **Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité** (2001), le **Plan sectoriel Dépôts en couches géologiques profondes** (2008) et le **Plan sectoriel militaire** (2001), le dispositif des plans sectoriels s'est considérablement développé, améliorant ainsi la coordination des activités à incidence territoriale de la Confédération. Des plans sectoriels concernant d'autres thématiques sont actuellement en cours d'élaboration.

Au-delà de cette évolution des politiques et stratégies sectorielles, on constate un développement de la collaboration entre les unités de l'administration. Aujourd'hui, la conception, la

mise en œuvre et le développement de nombreux programmes et initiatives se déroulent dans le cadre de collaborations interdépartementales ou inter-offices. Il convient de citer par exemple: la **politique des agglomérations de la Confédération** (2001), la **politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne** (2015), les **projets d'agglomération Transports et urbanisation** (depuis 2008) ou les **projets-modèles pour un développement territorial durable** (depuis 2002).

Ces changements ont créé de nouveaux besoins quant au renforcement et à la simplification de la collaboration horizontale. Il est important d'en tenir compte dans l'OCoo et les explications y relatives.

Autre élément plaidant en faveur d'une modification de l'OCoo, **les cantons signalent** qu'il leur est difficile d'élaborer une planification globale et cohérente si la Confédération ne coordonne pas, ou pas suffisamment, ses tâches à incidence territoriale.

Le **Conseil de l'organisation du territoire (COTER)** constitué sur la base de l'OCoo a été évalué en 2014 déjà quant à sa raison d'être et sa mission. Son cahier des charges révisé a fait l'objet d'un nouvel acte de constitution entré en vigueur le 5 décembre 2014. Ces dernières années, il a par ailleurs été constaté que certains **organismes** constitués sur la base de l'OCoo n'assument pas entièrement les tâches décrites dans l'OCoo mais en assument d'autres qui ne sont pas directement liées à l'OCoo. Il importe de remédier à ce décalage par la mise en place de règlements internes pour ces différents organismes.

La modification de l'OCoo se justifie également pour une autre raison: la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (**LOGA**; RS 172.010) – base juridique de l'OCoo – ainsi que l'ordonnance correspondante du 25 novembre 1998 (**OLOGA**; RS 172.010.1) ont été révisées plusieurs fois alors que l'OCoo n'a encore jamais été adaptée à ces nouvelles circonstances.

De plus, la révision de l'OCoo est encouragée par le Conseil fédéral dans son Rapport en réponse aux postulats identiques Fluri 13.3820 et Germann 13.3835 du 26 septembre 2013 relatifs à la **mise en œuvre de l'article 50 Cst** (concernant la prise en compte de la situation particulière des villes et des agglomérations et des régions de montagne lors de l'accomplissement des tâches de la Confédération). En même temps que la sortie de son rapport le 13 mai 2015, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'examiner d'ici fin 2016 comment sensibiliser et aider les offices compétents dans l'évaluation des conséquences territoriales de leurs activités dans le cadre de procédures existantes.

### **c) Procédure suivie pour la révision de l'OCoo**

Dans une première étape, le DETEC (ARE) et le DEFR (SECO) ont octroyé un mandat externe pour procéder à une évaluation de l'OCoo. Le rapport final d'évaluation recommande de réviser l'OCoo. Il souligne notamment la nécessité de pouvoir réagir à de nouveaux développements à incidence territoriale et de définir précisément les structures, les processus et les tâches des organismes constitués sur la base de l'OCoo. Il suggère également de cerner plus précisément les besoins spécifiques de coordination et de coopération.

L'ARE et le SECO se sont basés sur ce rapport d'évaluation pour esquisser les premiers projets de révision qui ont été examinés au cours de divers ateliers et consultations des représentantes et représentants d'autres unités administratives de la Confédération. Ces travaux désormais achevés ont abouti à la présente version.

## 2 Aperçu des principales nouveautés

### a) Un développement cohérent du territoire

L'OCoo actuellement en vigueur vise à améliorer la « politique fédérale en matière d'organisation du territoire ». Or, il n'existe pas de politique fédérale en matière d'organisation du territoire, précisée dans un mandat spécifique, mais il existe un grand nombre de tâches fédérales à incidence territoriale qu'il importe de coordonner. La définition d'une politique en matière d'organisation du territoire n'est pas à l'ordre du jour. Le texte de l'ordonnance doit donc être adapté.

La notion de **développement cohérent** du territoire reflète la composante dynamique de la collaboration souhaitée. Les tâches de coordination et de coopération encouragées par l'OCoo ne visent pas un état définitif mais visent une coopération constamment adaptée aux changements intervenant dans les processus, les politiques et les situations. Un développement cohérent du territoire est un développement territorial dans lequel les thèmes et les espaces sont coordonnés dans une perspective globale et dans le respect du principe du développement durable. Il peut s'agir par exemple de la planification coordonnée de l'urbanisation et du développement des transports, de la préservation à long terme des ressources naturelles et des qualités paysagères avec, simultanément, le maintien d'espaces en suffisance pour le développement de la société et de l'économie et l'encouragement des coopérations au-delà des frontières institutionnelles. De plus, les espaces urbains et ruraux doivent pouvoir se développer dans une perspective globale tenant compte de leurs interdépendances. Aujourd'hui, ces espaces ne sont plus clairement séparés l'un de l'autre. Leurs **interrelations fonctionnelles** se sont intensifiées; leurs caractéristiques sont certes différentes mais ils suivent une évolution parallèle, voire commune dans de nombreux domaines. Pour assurer un développement cohérent du territoire, il faut déceler le plus tôt possible les conflits territoriaux. Par ailleurs, il convient d'exploiter les synergies territoriales et de fixer des priorités d'affectation car il n'est ni possible ni judicieux de tout faire partout. Les tâches à incidence territoriale ont des effets sur la cohérence du développement territorial; elles sont différenciées selon les territoires et leur mise en œuvre se fait en règle générale en fonction de chaque espace.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a introduit la notion de développement cohérent du territoire pour réunir sous une même vision stratégique deux politiques étroitement liées, à savoir la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-LRB) et la politique des agglomérations 2016+ (AggloPol). Se fondant sur l'analyse des défis territoriaux actuels, le Conseil fédéral constate dans les deux rapports relatifs à ces politiques que « *les défis territoriaux spécifiques et, simultanément, les fortes interdépendances entre*

*viles et campagnes montrent combien il est important de réfléchir et d'agir au niveau des espaces fonctionnels, comme le réclame le Projet de territoire Suisse. Il est nécessaire de développer de manière différenciée mais néanmoins coordonnée la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne afin de tenir compte à la fois de leurs défis spécifiques et de leurs défis communs et d'apporter une contribution au maintien et au renforcement de la cohésion nationale. »*

Le concept de développement cohérent du territoire doit constamment être développé pour pouvoir servir de cadre de référence aux programmes et initiatives ayant une incidence territoriale. Cette tâche incombe aux unités administratives chargées de tâches à incidence territoriale (cf. également chapitre 1b).

**b) Le Projet de territoire Suisse, fondement de la coordination des tâches de la Confédération à incidence territoriale et de la coopération dans ce domaine**

Le Projet de territoire Suisse est une référence importante pour assurer un développement cohérent du territoire, conformément aux objectifs visés par l'OCoo. Il a été élaboré dans le cadre d'une collaboration tripartite, puis adopté en 2012 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux, la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, l'Union des villes suisses et l'Association des Communes Suisses.

Pour la première fois, la Suisse dispose d'un document stratégique concernant le développement cohérent du territoire élaboré et porté en commun par tous les échelons étatiques. Ce document porté par une organisation de projet tripartite en vue d'un développement territorial durable constitue la base idéale pour assurer un développement cohérent du territoire, conformément aux objectifs visés dans l'ordonnance.

Le Projet de territoire Suisse est le cadre de référence et d'aide à la décision pour le futur développement territorial de la Suisse. Selon la décision du Conseil fédéral du 24 octobre 2012, les unités administratives de la Confédération sont tenues d'appliquer le Projet de territoire Suisse dans toutes les activités à incidence territoriale. Cette contrainte ne s'applique en revanche pas aux autres acteurs. Le projet de territoire Suisse mise sur le sens des responsabilités des autorités et des particuliers afin de développer le milieu bâti et les infrastructures de manière ordonnée et économiquement viable en réduisant la consommation de surfaces de sol. Les générations futures doivent garder la possibilité de profiter d'un cadre de vie attractif, de paysages diversifiés et intacts et d'une économie solide. Tous les acteurs du développement territorial à tous les échelons (communes, cantons et Confédération) doivent tirer à la même corde. Le Projet de territoire Suisse définit trois stratégies complémentaires visant à améliorer la collaboration des autorités, à mettre en valeur le milieu bâti et les paysages et à renforcer la coordination entre le développement territorial, les transports et l'énergie. Compte tenu du fait qu'aujourd'hui, en se déplaçant chaque jour entre leur domicile, leur lieu de travail ou de formation, pour leurs loisirs et leurs achats, de nombreuses personnes franchissent les frontières communales, cantonales ou même nationales, le Projet de territoire Suisse énonce des principes de planification et d'action différenciés dans des

territoires d'action définis à un niveau suprarégional. L'AggloPol et la P-LRB (voir chapitre 2a) fixent le cadre d'orientation stratégique des politiques sectorielles à incidence territoriale de la Confédération qui agit ainsi en faveur d'un développement cohérent du territoire selon la vision définie dans le Projet de territoire Suisse.

### c) **Coordination des tâches à incidence territoriale et coopération dans ce domaine**

L'OCoo actuellement en vigueur prévoit pour les unités administratives chargées de tâches fédérales à incidence territoriale l'obligation de coordonner et de coopérer mais ne règle que la coordination de ces tâches. Il semble nécessaire, compte tenu des changements intervenus ces vingt dernières années et de l'intensification des collaborations entre les différentes unités administratives, de préciser les modalités de la coordination et de la coopération dans l'OCoo et dans le rapport explicatif.

Par **coordination**, on entend la coordination chronologique, thématique et spatiale des tâches de la Confédération ayant une incidence territoriale, la détection précoce des synergies et leur exploitation, ainsi que l'identification, l'analyse et le traitement des conflits d'objectifs.

La **coopération** désigne le travail commun de planification, de mise en œuvre et de développement de programmes et d'initiatives de dimension transdisciplinaire notamment. Adopter une approche inter-unités administratives est souvent le moyen le plus efficace pour empoigner les défis nécessitant un travail transdisciplinaire; ce qui correspond à la pratique qui s'est développée ces dernières années. La coopération est comprise comme un stade supplémentaire de la coordination nécessaire à un développement cohérent du territoire.

### d) **Développement de la collaboration**

Comme nous l'avons relevé précédemment, les études de base et les politiques à incidence territoriale ainsi que la collaboration dans le cadre de problématiques à incidence territoriale se sont considérablement développées ces vingt dernières années. L'OCoo en vigueur jusqu'à présent et son rapport explicatif tiennent trop peu compte de cette évolution. Dans de nombreux domaines **de nouveaux instruments** ont été planifiés, mis en œuvre et développés. Il convient de citer notamment la politique des parcs, Innotour, les projets urbains, la Nouvelle politique régionale, les projets de développement régional, les contributions à la qualité du paysage, la promotion de la durabilité dans le secteur agroalimentaire etc. En plus, les **initiatives et programmes intersectoriels et inter-offices** n'ont cessé de prendre de l'importance dans le domaine des tâches fédérales à incidence territoriale. Citons notamment: l'élaboration de la P-LRB, le développement de l'AggloPol, les projets d'agglomération Transports et urbanisation ou les projets-modèles pour un développement territorial durable. Les initiatives et programmes communs sont certes suivis par les collaborateurs de chaque unité administrative, leur conception et leur développement exigent toutefois la prise de **décisions stratégiques** qui ne peuvent être prises que par les **directions** de ces unités.

Jusqu'à présent, les décisions ont été prises lors de réunions entre les unités administratives concernées ou dans le cadre d'organismes de décision spécifiquement institués. Le **Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER)** issu de la Conférence pour l'organisation du territoire (COT) s'est ainsi doté d'un organe de direction (comité prenant des décisions stratégiques) qui a simplifié et optimisé le travail en partenariat. Cet organe de direction ad hoc du RCER ne repose actuellement sur aucune base légale. Son existence depuis un certain nombre d'années déjà et la portée des décisions qu'il a prises prouvent toutefois son importance. Le développement conjoint de l'AggloPol et de la P-LRB nécessite à l'heure actuelle le développement du RCER vers d'un organisme de direction du RCER qui puisse se consacrer également à des problématiques urbaines et touchant les interdépendances villes-campagnes.

L'OCoo doit pouvoir servir de cadre de référence pour d'éventuelles coopérations au niveau des directions dans d'autres domaines. La COT doit avoir la possibilité de nommer des comités au niveau stratégique et au niveau opérationnel pour traiter des questions spécifiques. Ce faisant, les unités administratives procéderont en suivant des critères d'efficacité et s'efforceront de regrouper au mieux les processus de décision.

#### **e) Nouvelle dénomination de l'ordonnance**

Compte tenu des modifications de fond présentées précédemment, l'ordonnance a été renommée: Ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération à incidence territoriale et sur la coopération dans ce domaine (OCoo).

## Partie spéciale

La LOGA et l'OLOGA constituent la base légale de l'OCoo qui, plus précisément, est fondée sur l'article 8, alinéa 1 et les articles 55 et 57c, alinéa 2 LOGA. L'article 8, alinéa 1 octroie au Conseil fédéral la compétence d'établir une organisation rationnelle de l'administration fédérale et de la modifier lorsque les circonstances l'exigent; l'article 55 offre au Conseil fédéral et aux départements la possibilité d'instituer d'autres conférences ou unités administratives indépendantes chargées de tâches d'état-major, de planification et de coordination; l'article 57c, alinéa 2 octroie au Conseil fédéral la compétence d'instituer des commissions extraparlimentaires et d'en nommer les membres.

Les dispositions de l'OCoo sont également fondées sur les articles 14 et 16 OLOGA. L'article 14 OLOGA prévoit que les unités administratives sont tenues de collaborer et de s'informer mutuellement, notamment pour donner aux autres unités administratives les renseignements nécessaires à l'exécution de leurs tâches légales. Les unités administratives sont également tenues de s'entraider et de coordonner leurs activités et de s'assurer que celles-ci concourent avec la politique générale du Conseil fédéral. Selon l'article 16 OLOGA, la Conférence des secrétaires généraux est l'organe de coordination suprême. Elle soutient l'activité de l'administration dans différents domaines. L'OCoo est également liée à l'article 48, alinéa 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) selon lequel l'ARE dirige l'organisme de coordination des activités fédérales ayant des effets sur l'organisation du territoire institué par le Conseil fédéral.

## Commentaire article par article

### Article 1 – Obligation de coordonner et de coopérer

#### *Commentaire général de l'article 1*

Un développement cohérent du territoire au sens de cette ordonnance (cf. chapitres 2a et 2b de la partie générale) ne peut être atteint que si les tâches fédérales à incidence territoriale sont coordonnées et accomplies dans le cadre de processus de coopération. C'est pourquoi l'ordonnance prévoit que toutes les unités administratives de la Confédération chargées de tâches à incidence territoriale sont tenues de coordonner et de coopérer.

Les tâches à incidence territoriale ont des effets sur le développement cohérent du territoire; elles sont différenciées selon les territoires et leur mise en œuvre se fait en règle générale en fonction de chaque espace. Les tâches à incidence territoriale englobent par exemple également les activités de promotion économique telles que l'encouragement du transfert de savoir et le soutien à l'innovation pour les PME dans le cadre des **systèmes régionaux d'innovation** (RIS) qui, du fait qu'ils visent à maintenir et créer des emplois, peuvent avoir des conséquences importantes sur le développement territorial. Autre exemple: les efforts pour maintenir ou attirer des habitants grâce à l'amélioration de la qualité de vie dans les quartiers par la maîtrise de défis sociaux. Les tâches à *incidence territoriale* couvrent donc un champ plus large que les tâches *ayant des effets sur l'organisation du territoire* au sens de l'article 1 OAT qui sont axées sur l'utilisation du sol et l'urbanisation du territoire - notam-

ment sur la construction d'infrastructures – et donc orientées en premier lieu sur l'aménagement du territoire.

Par **coordination**, on entend la coordination chronologique, thématique et spatiale des tâches de la Confédération ayant une incidence territoriale, la détection précoce des synergies et leur exploitation, ainsi que l'identification, l'analyse et le traitement des conflits d'objectifs. La coordination précoce permet d'atténuer les conflits d'objectifs, de raccourcir les procédures et les processus de décision et d'éviter une allocation de ressources inadéquate.

De plus, la **coopération**, c'est-à-dire le travail commun de planification, de mise en œuvre et de développement de programmes et d'initiatives de dimension transdisciplinaire, notamment, est d'une importance primordiale. Une approche inter-unités administratives se révèle souvent la plus efficace pour empoigner les défis nécessitant un travail transdisciplinaire; ce qui correspond à la pratique qui s'est développée ces dernières années. Même si la coordination et la coopération impliquent au départ un certain investissement, les différentes unités administratives en profitent en retour car elles peuvent atteindre plus facilement leurs objectifs. La coopération étant considérée comme un stade supplémentaire de la coordination, l'ordre de citation de ces deux notions dans le titre de l'article a été inversé.

Des conflits d'objectifs et d'intérêts entre les diverses unités administratives ou leurs programmes et initiatives sont inhérents au système. Les intérêts de protection et d'utilisation, notamment, sont souvent difficiles à concilier. L'aménagement de grandes infrastructures touristiques et la protection d'objets répertoriés dans l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), par exemple, visent des objectifs opposés et continueront de poser un problème de conflits d'objectifs. Il ne s'agit pas d'éliminer tous les intérêts et objectifs opposés, mais de les détecter et de les analyser le plus tôt possible et d'exploiter les possibilités existantes dans le domaine sectoriel concerné ou selon une approche intersectorielle, par exemple la pesée des intérêts en présence (cf. articles 3 et 6 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage [LPN; RS 451]) afin d'assurer la plus grande efficacité possible dans l'accomplissement des tâches fédérales.

Pour améliorer la coordination et la coopération et disposer d'une base utile à la pesée des intérêts en présence, l'ARE et le SECO établissent en collaboration avec la COT une vue d'ensemble des tâches à incidence territoriale en signalant les points d'interface et les conflits d'objectifs ainsi qu'une vue d'ensemble des procédures et mécanismes de coordination et de coopération qui existent au niveau fédéral. Il peut s'agir par exemple de consultations préliminaires informelles, de consultations d'offices, de réunions, de procédures de modification de plans directeurs et de plans sectoriels, etc.

#### *Commentaire spécifique de l'alinéa 1*

Les unités administratives chargées de tâches à incidence territoriale analysent et examinent si, et dans quelle mesure, l'accomplissement de leurs tâches sectorielles a des effets sur le territoire et le développement régional. Elles orientent et consultent le plus tôt possible l'ARE et le SECO ainsi que les autres unités administratives chargées de tâches à incidence territoriale au sujet des tâches identifiées. De plus, elles veillent à assurer la coordination pré-

coce de leurs tâches à incidence territoriale avec les unités administratives concernées et si nécessaire, à associer celles-ci aux travaux. Ce faisant, elles visent un développement cohérent du territoire. La COT (cf. art. 4 et 5) joue à cet égard un rôle particulier. Cette instance doit mettre en évidence précocement les aspects à incidence territoriale ayant des effets sur des dossiers concrets de telle sorte qu'une coordination puisse débuter dans une phase où les positions ne sont pas encore tranchées et conduire à la faveur d'un processus permanent, à des solutions satisfaisantes pour toutes les parties concernées. Cette instance peut également faire office de plateforme de coordination lorsqu'il y a par exemple lieu, dans la perspective ou le cadre d'une consultation des offices fédéraux, de discuter sur un plan élargi des aspects à incidence territoriale d'un dossier particulier avant de soumettre la proposition correspondante au Conseil fédéral.

#### *Commentaire spécifique de l'alinéa 4*

L'alinéa 4 confère aux directions des unités administratives chargées de tâches à incidence territoriale la compétence de définir et développer les mesures, programmes et initiatives de caractère transdisciplinaire et intersectoriel. De telles décisions doivent avoir un effet contraignant qui ne peut être obtenu qu'au niveau des directions. Ces décisions sont des déclarations d'intention, et les processus de décision habituels restent en place. L'une des mesures essentielles est à cet égard de développer ultérieurement le concept même du développement cohérent du territoire, cadre de référence du processus permanent de coordination transdisciplinaire et entre villes et campagnes des tâches à incidence territoriale.

#### **Articles 2 et 3 – Conseil de l'organisation du territoire: organisation, tâches**

A l'occasion du réexamen complet des commissions extraparlimentaires, le Conseil fédéral a décidé de maintenir le COTER et de recentrer son cahier des charges sur sa fonction d'organe d'évaluation prospective. Le 5 décembre 2014, il a adopté une modification de l'acte d'institution du COTER. Ainsi, la mission principale du COTER consiste à procéder à une évaluation prospective des évolutions territoriales en vue de concevoir ou de développer des politiques à incidence territoriale. Cela comprend notamment les tâches suivantes:

- la détection précoce des évolutions importantes du point de vue territorial et de leurs facteurs d'influence (rapport sur les mégatrends du développement territorial en Suisse);
- l'identification des « points aveugles » des politiques ayant une incidence sur le développement territorial;
- le traitement de questions de principe importantes pour le développement territorial;
- la coordination, en ce qui concerne le développement territorial, entre l'administration et les milieux scientifiques, en Suisse et à l'étranger;
- l'examen d'options d'action appropriées;
- la conception de nouvelles stratégies en matière de développement territorial;
- la formulation de recommandations pour la mise en œuvre des stratégies.

Ce centrage sur un cahier de charge plus spécifique sera dorénavant repris également dans l'OCoo.

La révision de l'OCoo s'accompagne d'une modification formelle de l'acte d'institution du COTER, rendue nécessaire par le fait que l'OCoo constitue la base légale de cette acte.

Au niveau de la mise en œuvre, la prise en compte des inputs du COTER au sein de l'administration fédérale doit être améliorée.

Pour ce qui est de la composition du COTER, il importe d'être attentif à ce que les objectifs de développement cohérent du territoire puissent bénéficier d'un soutien efficace et que les tâches définies à l'article 3 puissent être remplies de manière optimale. Au sein du COTER, comme dans toute commission extraparlamentaire, les deux sexes, les langues, les régions, les groupes d'âge et les groupes d'intérêts doivent être, au nom de la cohésion nationale, équitablement représentés.

Les directions de l'ARE et du SECO sont représentées au Conseil avec voix consultative. Au besoin, les directions d'autres unités administratives chargées de tâches à incidence territoriale, notamment l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) peuvent également être représentées avec voix consultative.

#### **Articles 4 et 5 – Conférence pour l'organisation du territoire: fonction et organisation; tâches**

L'OCoo de 1997 a constitué une base légale explicite pour la COT. Ces dernières décennies, celle-ci a joué un rôle central pour assurer la coordination des tâches à incidence territoriale. Par un échange régulier d'informations sur les dossiers à incidence territoriale traités par les diverses unités administratives lors de réunions quatre fois par année, une base précieuse de coordination a ainsi été. Le réseau ainsi formé constitué d'acteurs fédéraux actifs dans ce domaine de tâches joue un rôle important dans la planification et la mise en œuvre de nombreuses activités fédérales.

Les importantes tâches de coordination et de coopération de la COT doivent être poursuivies et développées. Dans le cadre des procédures de planification sectorielle et directrice, les représentantes et représentants des unités administratives continuent de contribuer de manière déterminante à la coordination des tâches fédérales.

En tant qu'organe interdépartemental et inter-offices, la COT traite de questions d'information, de coordination des tâches à incidence territoriale et de la coopération dans ce domaine dans la perspective d'un développement cohérent du territoire. En tant que plateforme interne de coordination et de coopération, la COT doit permettre des discussions, des échanges d'informations et des activités de coordination en plénum mais également faciliter des contacts bilatéraux et le règlement de conflits.

Pour que la COT soit en mesure d'accomplir ses tâches au sens de l'article 5, il est nécessaire que ses membres puissent représenter pleinement leur unité administrative (office fédéral, secrétariat d'Etat, secrétariat général). Ceux-ci doivent disposer d'un pouvoir suffisant pour présenter des propositions concernant la coordination des tâches à incidence territoriale et la coopération dans ce domaine et être à même de les mettre en œuvre efficace-

ment. Ils doivent également avoir la compétence et la possibilité de transmettre à la COT des informations de l'ensemble de leur unité administrative.

Ces dernières années, le nombre de programmes et initiatives inter-unités administratives a augmenté. Leur conception, mise en œuvre et développement exigent souvent une étroite collaboration entre les unités administratives. Selon l'article 4, alinéa 5, la COT peut instituer des comités stratégiques ou opérationnels pour traiter des questions spécifiques. Il en va de même pour les mesures de développement ultérieur du concept de développement cohérent du territoire. Ces comités peuvent être institués, en général pour une période déterminée, pour traiter des questions spécifiques dans un domaine déterminé.

La COT et les comités précisent dans leurs **règlements internes** les objectifs qu'ils visent, les modalités de leur organisation ainsi que leurs tâches. La composition, mais aussi le rythme des réunions, la coordination avec d'autres organismes, les processus de décision et de coopération, etc. font partie des détails de leur organisation qui doivent être explicités.

L'ARE et le SECO dirigent ensemble la COT. Ces deux offices en assurent également le secrétariat technique.

#### **Article 6 - Evaluation et rapport**

Dans le rapport explicatif relatif à l'OCoo de 1997, l'évaluation et l'obligation d'en rendre compte constituaient un point central de l'ordonnance. La nécessité de procéder à des évaluations concernait d'une part les mesures de politique d'organisation du territoire particulières (par ex. l'ancienne loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne [LIM]) et d'autre part la coordination concernant la politique d'organisation du territoire qui était au centre de la réglementation de l'ordonnance. Le rapport soulignait que les modalités de réalisation des évaluations devaient être définies d'entente avec les services spécialisés compétents, le COTER et la COT et tenir compte des nécessités matérielles et temporelles. De plus, l'établissement d'un rapport d'évaluation devait s'opérer le plus rationnellement possible en tenant compte des capacités limitées de l'administration – et sans que de nouveaux instruments ne soient créés à cette fin. Avec le « Programme de réalisation » fixant les mesures de la Confédération en vue de mettre en œuvre les objectifs et les stratégies de politique d'organisation du territoire au cours d'une législature, le Conseil fédéral disposait à l'époque d'un instrument de controlling. Après l'entrée en vigueur de l'OCoo le 1<sup>er</sup> janvier 1998, le Programme de réalisation a été établi encore deux fois (pour 2000-2003 et pour 2004-2007). Ensuite, l'établissement de ce programme s'avéra exiger des moyens disproportionnés – ne tenant pas compte des capacités limitées de l'administration – et plus aucun programme ne fut établi à partir de 2007. Cela eut également pour conséquence la fin des évaluations 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. Cette lacune fut soulignée notamment par le postulat Vitali 13.3461 du 18 juin 2013 qui déplorait l'absence de rapport d'évaluation de la planification sectorielle de la Confédération. L'article 6 a par conséquent été modifié pour permettre à nouveau l'établissement rationnel et selon des moyens raisonnables de l'évaluation et du rapport d'évaluation.

La « vérification des mesures prises et des efforts produits en matière de coordination des tâches à incidence territoriale et de la coopération dans ce domaine » ne doit pas être compris comme une évaluation de l'exécution des tâches à incidence territoriale. Il s'agit en revanche de suivre et d'évaluer les efforts spécifiques entrepris pour améliorer la coordination des tâches à incidence territoriale et la coopération dans ce domaine afin d'atteindre l'objectif d'un développement cohérent du territoire, de contribuer à la recherche de solutions en cas de conflits d'objectifs ou d'exploiter des synergies.

L'établissement d'un rapport ne doit plus se faire obligatoirement une fois par législature, mais selon une certaine régularité (« périodiquement »).

#### **Article 7 – Abrogation d'un autre acte**

La présente ordonnance constituant une révision totale de l'ordonnance du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire l'abrogation de cette dernière s'avère nécessaire.