

# PRISE EN COMPTE DES INSTALLATIONS IMPORTANTES DANS LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX

AIDE POUR LA MISE EN OEUVRE D'UNE DEMARCHE D'EVALUATION  
DES EFFETS

Sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et de  
l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Lausanne, le 26 janvier 2012  
VD4675

**CSD INGENIEURS SA**  
Chemin de Montelly 78  
Case postale 60  
CH-1000 Lausanne 20  
t +41 21 620 70 00  
f +41 21 620 70 01  
e lausanne@csd.ch  
www.csd.ch

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>RÉSUMÉ</b>	<b>5</b>
<b>POINT DE DÉPART DE L'ÉTUDE</b>	<b>7</b>
<b>1. MÉTHODOLOGIE DE TRAVAIL</b>	<b>8</b>
<b>2. ANALYSE DE LA PROBLÉMATIQUE</b>	<b>9</b>
2.1 Notion de projet important ayant un impact territorial	9
2.2 Objectifs poursuivis pour les différents types de projets	9
2.3 Notions d'évaluation et d'implantation	10
2.4 Notions de liste de projets à évaluer, d'outils et de processus d'évaluation	11
2.5 Lien avec les principales méthodes d'évaluation existantes	12
<b>3. BILAN DE LA SITUATION ACTUELLE DANS LES CANTONS</b>	<b>13</b>
3.1 Types d'outils développés par les cantons	13
3.2 Processus d'évaluation mis en place dans les cantons	17
3.3 Conformité de l'existant par rapport aux attentes de la Confédération	17
<b>4. DÉMARCHE PROPOSÉE</b>	<b>18</b>
4.1 Principes fondateurs de la démarche	18
4.2 Rôle du présent guide	19
4.3 Souhaits de la Confédération en matière d'évaluation	19
4.4 Méthodes d'évaluation possibles	20
4.5 Etapes pour la mise en œuvre d'une méthode d'évaluation	23
4.6 Déroulement de l'évaluation d'un projet	25
<b>5. TABLEAU DES CRITÈRES PROPOSÉS POUR L'ÉVALUATION</b>	<b>27</b>
5.1 Objectifs généraux	27
5.2 Descriptif du tableau des critères	27
5.3 Mode d'emploi du tableau des critères	31
<b>6. EXEMPLES D'APPROCHES DÉVELOPPÉES PAR LES CANTONS</b>	<b>31</b>
6.1 Uri – Domaine skiable Urserntal / Oberalp	32
6.1.1 Contexte	32
6.1.2 Mise en œuvre de la méthode d'évaluation	33
6.1.3 Evaluation du projet	33
6.2 Vaud – Installations commerciales à forte fréquentation (ICFF)	35
6.2.1 Contexte	35
6.2.2 Mise en œuvre de la méthode d'évaluation	35
6.2.3 Evaluation de projets	38
<b>7. SYNTHÈSE</b>	<b>40</b>

## LISTE DES FIGURES

- Figure 1 : Etapes d'une évaluation globale de l'efficacité et d'une évaluation de projet de planification directrice
- Figure 2 : Catégories de projets et objectifs d'implantation
- Figure 3 : Différences entre les deux principales approches existant actuellement en Suisse
- Figure 4 : Exemple de test rapide de la durabilité pour les projets (Nachhaltigkeits Check)
- Figure 5 : Exemple d'évaluation de type boussole avec représentation des résultats sous forme de radar
- Figure 6 : Exemple d'évaluation de type boussole avec représentation des résultats sous forme de profil des forces et faiblesses
- Figure 7 : Exemple d'agrégation des critères sur la base d'un système de points
- Figure 8 : Exemple de tableau des critères, indicateurs et exigences pour les différents types de projets
- Figure 9 : Exemple de planification positive réalisée avec des critères d'implantation, grâce à l'utilisation d'un système d'information géographique
- Figure 10 : Regroupement des méthodes d'évaluation possibles en 3 grandes catégories
- Figure 11 : Etapes pour la mise en œuvre d'une méthode d'évaluation dans un canton
- Figure 12 : Etapes d'une évaluation de projet de planification directrice
- Figure 13 : Déroulement et utilité de l'évaluation dans les différents cas de figure possibles
- Figure 14 : Critères d'évaluation du domaine "Environnement" regroupés selon les critères de durabilité du Conseil fédéral
- Figure 15 : Critères d'évaluation du domaine "Economie" regroupés selon les critères de durabilité du Conseil fédéral
- Figure 16 : Critères d'évaluation du domaine "Société" regroupés selon les critères de durabilité du Conseil fédéral
- Figure 17 : Tableau comparatif des 2 exemples présentés (différences et points communs)
- Figure 18 : Plan de situation du projet de rénovation et d'extension du domaine skiable Urserntal / Oberalp
- Figure 19 : Formulaire excel à remplir pour les 43 critères d'évaluation
- Figure 20 : Résultat de l'évaluation de chacune des variantes sous forme de graphiques de type radar
- Figure 21 : Vue synthétique du résultat de l'évaluation de l'ensemble des variantes
- Figure 22 : Inventaire cartographique de l'ensemble des commerces du Canton de Vaud
- Figure 23 : Structure de taille des surfaces commerciales vaudoises
- Figure 24 : Illustrations de quelques critères utilisés dans la méthode
- Figure 25 : Exemple de carte de la centralité du secteur d'implantation réalisée avec un SIG
- Figure 26 : Exemples de tableaux de synthèse de l'adéquation des projets ou des sites retenus aux critères d'évaluation
- Figure 27 : Exemples de superposition d'un projet avec la carte des sites favorables

## ANNEXES

- Annexe 1 : Catalogue des critères d'évaluation (tableau)
- Annexe 2 : Objectifs généraux tirés de la conception du développement durable du territoire en Suisse
- Annexe 3 : Terminologie utilisée
- Annexe 4 : Liste de la documentation consultée

## IMPRESSUM

### Mandant

Office fédéral du développement territorial (ARE), section développement durable, CH-3003 Berne  
Office fédéral de l'environnement (OFEV), section EIE et organisation du territoire, CH-3003 Berne

L'ARE et l'OFEV sont des offices du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

### Auteurs

CSD Ingénieurs SA : Michel Baudraz (chef de projet), Jos Aeschbacher, David Lehmann, Isaline Bourgeois

### Groupe d'accompagnement

Daniel Dubas, Office fédéral du développement territorial (ARE, direction)  
Nikolaus Hilty, Office fédéral de l'environnement (OFEV)  
Jana Leuschner, Office fédéral du développement territorial (ARE)  
Susanna Bohnenblust, Canton d'Argovie  
Danja Brosi, Canton d'Uri  
Nadia Christinet, Canton de Vaud  
Claudia Guggisberg, Office fédéral du développement territorial (ARE)  
Daniel Klooz, Canton de Berne, CCE  
Bernhard Künzler, Canton de Berne, COSAC  
Josef Rohrer, Office fédéral de l'environnement (OFEV)  
Boris Spycher, Canton des Grisons  
Daniel Wachter, Office fédéral du développement territorial (ARE)

### Remarque

Le présent rapport a été réalisé sur mandat de l'ARE et l'OFEV. Seul le mandataire porte la responsabilité de son contenu.

## RÉSUMÉ

*Implanter les bons projets aux bons endroits, tel est l'un des principaux défis que la planification territoriale doit aujourd'hui relever en Suisse. Une bonne implantation permet en effet de rendre un projet attractif pour la population (accessibilité aisée, qualité de vie préservée), de limiter son impact environnemental (pollution de l'air, bruit) et de préserver les ressources et le patrimoine (paysage, biodiversité,...). Pour pouvoir vérifier la pertinence d'un projet et de son site d'implantation, il est nécessaire de disposer de méthodes d'évaluation. La Confédération souhaite donc promouvoir l'utilisation de telles méthodes. Elle souhaite mettre en œuvre en Suisse des méthodes simples, efficaces et facilement utilisables par les différents acteurs de la planification territoriale pour évaluer si la réalisation d'un projet est compatible avec les principes du développement durable. Ces méthodes d'évaluation devront être développées et employées dans le cadre de l'élaboration ou de l'adaptation des plans directeurs cantonaux*

*Il existe déjà aujourd'hui en Suisse plusieurs méthodes d'évaluation de projets, notamment les évaluations de la durabilité (EDD), les évaluations environnementales stratégiques (EES) et les évaluations de l'impact sur la santé (EIS). Ces méthodes sont toutes basées sur le même principe : elles utilisent une série de critères pour évaluer les projets. Elles diffèrent essentiellement sur la nature des critères qui sont utilisés : les EDD utilisent des critères généraux des 3 piliers du développement durable, les EES des critères détaillés mais uniquement dans le domaine de l'environnement, et les EIS des critères liés à la santé de la population.*

*De grandes disparités existent aujourd'hui entre les cantons dans la mise en œuvre de ces méthodes d'évaluation, liées d'une part à leurs différences géographiques, politiques et institutionnelles, et d'autre part aux problématiques auxquelles les cantons ont été confrontés jusqu'à ce jour. De manière simplifiée, on peut dire que les cantons se sont généralement orientés vers des méthodes d'évaluation de type EDD avec des critères relativement globaux.*

*Le présent document a été conçu comme un guide pour les cantons, montrant les différents types d'évaluations qui existent en Suisse, et donnant un éclairage sur certaines notions qui ne sont pas toujours comprises par les différents acteurs de la planification territoriale. Il propose une démarche qui devrait aider les cantons à :*

- *vérifier si leurs méthodes d'évaluation actuelles sont en adéquation avec les souhaits de la Confédération ;*
- *le cas échéant, développer et mettre en œuvre des nouvelles méthodes d'évaluation pour les projets à inscrire dans leurs plans directeurs cantonaux.*

*De ce fait, il constitue un premier pas vers la généralisation et l'uniformisation des méthodes d'évaluation des projets en Suisse.*

*Pour l'instant, la Confédération n'a pas souhaité définir une liste de projets à évaluer. Elle s'est limitée à la notion de projets qui ont un impact important sur le territoire. Cette question est donc laissée à l'appréciation des cantons. Le présent guide donne donc uniquement des éclairages sur la nature des projets qui sont susceptibles d'être évalués, et sur les objectifs qui doivent être poursuivis quant à leur implantation (cf. chap. 3.2). Trois catégories de projets ont été définies : les projets à forte génération de trafic (centres commerciaux, installations de loisirs,...), les projets produisant des nuisances et des risques pour le voisinage ou l'environnement (raffinerie, route à fort trafic,...) et les projets ayant une emprise importante sur le territoire (terrains de golf, stations de ski,...).*

*Le présent guide propose une démarche pour que les cantons puissent se doter de méthodes d'évaluation qui vont dans le sens de ce que souhaite la Confédération. Cette démarche est composée de différentes étapes (cf. chap. 5.5). Dans un premier temps, le canton définit quels types de projets il souhaite évaluer. Dans un second temps, il choisit le type d'évaluation qu'il souhaite mettre en place. Il existe plusieurs types d'évaluations possibles qui se différencient essentiellement par leurs objectifs : décision d'acceptation de projets, planification positive/négative, comparaison de sites d'implantation,*

*optimisation de projets ou justification politique de projets. Le canton définit ensuite un outil d'évaluation. Il utilise pour cela le tableau des critères d'évaluation et les exemples qui sont présentés au chap. 6. Il peut ainsi développer un outil qui correspond à ses besoins. Il définit ensuite un processus d'évaluation : à quel moment doit-on procéder à l'évaluation, qui sont les acteurs responsables de l'évaluation, comment se prend la décision qui suit l'évaluation ? Ensuite, le canton met en œuvre les structures nécessaires à l'évaluation et informe les différents acteurs concernés, notamment les porteurs de projets. Ces différentes étapes sont illustrées à travers deux exemples tirés des cantons d'Uri et de Vaud (cf. chap. 7).*

*Cette démarche repose sur les principes fondamentaux suivants :*

- *souplesse d'adaptation par les cantons : chaque canton peut définir la méthode qui répond au mieux à ses besoins ;*
- *synergie avec les méthodes déjà existantes : les cantons qui disposent déjà de méthodes d'évaluation peuvent, si nécessaire, les adapter ; ceux qui n'en ont pas encore peuvent s'inspirer du guide pour en élaborer ;*
- *insertion dans les structures et processus cantonaux existants : la démarche ne nécessite pas la mise en œuvre de nouvelles structures cantonales ;*
- *sécurité et simplification des procédures : la sécurité juridique des projets est améliorée (sécurité pour les investisseurs) et les procédures ultérieures sont simplifiées ;*
- *intégration dans les démarches participatives : le processus d'évaluation accompagne les différentes étapes des démarches participatives ; l'évaluation des projets sert à prendre les bonnes décisions lors de chaque étape ;*
- *traçabilité des décisions liées au projet : le rapport d'évaluation du projet est utilisé dans l'ensemble des étapes qui sont nécessaires jusqu'à la réalisation du projet ;*
- *résolution des contradictions entre les différentes législations : les méthodes d'évaluation permettent d'arbitrer les éventuels conflits.*

*L'élément central du document est le tableau (catalogue) des critères d'évaluation présenté en annexe. Ce tableau a été réalisé sur la base d'une compilation de l'ensemble des critères qui existent dans les différentes méthodes d'évaluation développées en Suisse. Les critères sont classifiés de différentes manières, de sorte que chacun pourra sélectionner ceux qui sont propres à la méthode d'évaluation qu'il souhaite mettre en œuvre.*

## POINT DE DÉPART DE L'ÉTUDE

Implanter les bons projets aux bons endroits, tel est l'un des principaux défis que la planification territoriale doit aujourd'hui relever en Suisse. Une bonne implantation permet en effet de rendre un projet attractif pour la population (accessibilité aisée, qualité de vie préservée), de limiter son impact environnemental (pollution de l'air, bruit) et de préserver les ressources et le patrimoine (paysage, biodiversité,...). Pour pouvoir vérifier la pertinence d'un projet et de son site d'implantation, il est nécessaire de disposer de méthodes d'évaluation. La Confédération souhaite donc promouvoir l'utilisation de telles méthodes, notamment les Evaluations de la durabilité (EDD). Elle souhaite mettre en œuvre en Suisse des méthodes simples, efficaces et facilement utilisables par les différents acteurs de la planification territoriale pour évaluer si la réalisation d'un projet est compatible avec les principes du développement durable.

Le 15 novembre 2004, une motion parlementaire (04.3664) a été déposée par la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, intitulée "Meilleure coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire". Pour répondre à cette motion, le Conseil fédéral est chargé de proposer des mesures exécutives et législatives permettant d'assurer la coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. L'objectif de cette motion est notamment d'alléger l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) des projets en créant assez tôt, dans le cadre des processus d'aménagement du territoire, les conditions essentielles pour la réalisation écologique et rapide des projets de construction. Le Conseil fédéral a estimé que l'objet de la motion était justifié.

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ont alors élaboré un projet commun pour répondre à cette motion. Deux axes principaux de travail ont été proposés :

- traiter cette problématique dans le cadre de la révision de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) ;
- intégrer cette problématique dans les plans directeurs cantonaux de 3<sup>ème</sup> génération.

Poursuivant leur réflexion, l'ARE et l'OFEV ont abouti à la conclusion que l'intégration de cette problématique dans les plans directeurs cantonaux devait se faire en 2 étapes (cf. schéma à la figure 1) :

- dans une première étape, il s'agit de définir une méthode d'évaluation globale des plans directeurs cantonaux ;
- dans une seconde étape, il s'agit de définir une méthode d'évaluation des projets ayant un impact territorial important, qui puisse être utilisée par les cantons dans le cadre de l'élaboration ou de la mise à jour de leurs plans directeurs cantonaux.

Il existe aujourd'hui une proposition pour la première étape (cf. "Evaluation de l'efficacité des plans directeurs cantonaux", OFEV et ARE, 16 mars 2009). La seconde étape est l'objet du présent document.

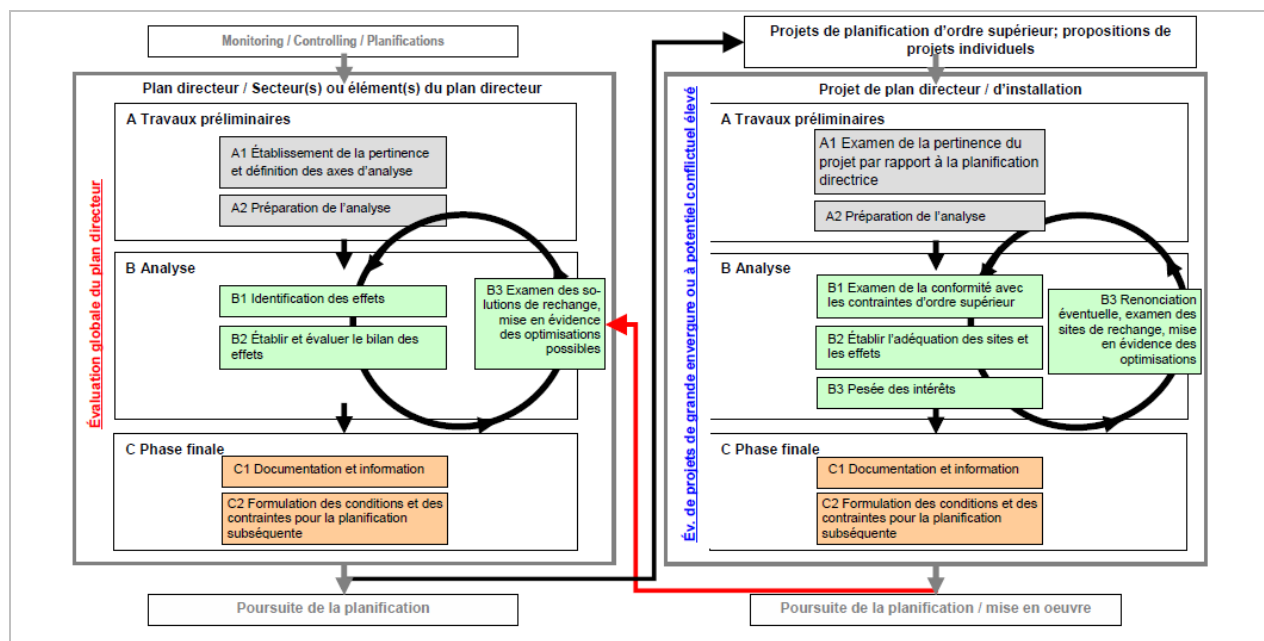


Figure 1 : Étapes d'une évaluation globale de l'efficacité et d'une évaluation de projet de planification directrice (tiré de "Évaluation de l'efficacité des plans directeurs cantonaux", OFEV et ARE, 16 mars 2009)

Les réflexions ont ensuite porté sur le type de méthode d'évaluation à développer. Si la motion parlementaire et le rapport du Conseil fédéral abordent l'évaluation uniquement du point de vue environnemental, l'OFEV et l'ARE ont souhaité que la méthode à développer se rapproche des outils déjà existants (par ex., l'évaluation de la durabilité EDD) et intègre les trois piliers du développement durable : économie, environnement et société.

L'objectif est donc de développer une méthode d'évaluation que les cantons puissent associer à leurs plans directeurs, et qui leur serve ensuite de conditions-cadres pour vérifier que les projets qui souhaitent s'implanter sur leur territoire sont en accord avec les principes du développement durable.

Les principaux enjeux de cette méthode sont que celle-ci :

- s'appuie sur ce qui a déjà été développé en Suisse et à l'étranger ;
- soit compatible avec les méthodes d'évaluation qui sont actuellement déjà mises en pratique dans certains cantons ;
- soit utile pour servir les objectifs de la motion parlementaire : prendre en compte l'environnement (et au sens plus large le développement durable) dans les processus de planification territoriale.

## 1. Méthodologie de travail

Pour réaliser le présent document, deux étapes ont été nécessaires. Dans un premier temps, il s'agissait de dresser un panorama des méthodes qui existent actuellement en Suisse. Cela a été fait par une recherche de la documentation existante, puis par l'interview de représentants des services de l'aménagement du territoire et de l'environnement de 5 cantons (AG, GR, UR, VD, ZG). Dans un deuxième temps, une démarche d'évaluation a été proposée, basée sur les exemples qui existent actuellement dans les différents cantons.

L'étude s'est déroulée entre décembre 2010 et novembre 2011. Elle a été suivie et validée par deux groupes de travail : un groupe de suivi (GS) composé de représentants de l'OFEV et de l'ARE, et un groupe d'accompagnement (GA) dans lequel ont été inclus les représentants des cantons qui le souhaitent.



## 2. Analyse de la problématique

### 2.1 Notion de projet important ayant un impact territorial

Dans son rapport répondant à la motion 04.3664, le Conseil fédéral ne définit pas quels sont les projets qui doivent être soumis à évaluation et intégrés dans les plans directeurs cantonaux. Il utilise la notion de "projet important ayant un impact territorial". Cette notion doit être clarifiée puisqu'il s'agit d'une notion fondamentale pour la suite des démarches, en particulier si l'on souhaite définir des méthodes d'évaluation standardisées pour les projets.

Il apparaît assurément que la liste des projets soumis à étude d'impact (annexe 1 de l'Ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988) ne suffit pas, même si celle-ci constitue un bon point de départ de la réflexion. Elle est en effet relativement restrictive, propose une liste de projets basée sur des critères essentiellement techniques, et ne règle par exemple pas les processus de planification territoriale situés à l'amont des projets, comme les pôles de développement économique, les grands programmes de construction de logements,...

Le présent guide ne propose pas de liste de projets à évaluer. Il se contente de donner des éclairages sur la nature des projets qui sont susceptibles d'avoir un impact important sur le territoire, et sur les objectifs qui devraient être poursuivis quant à leur implantation (cf. chap. 3.2 ci-dessous).

### 2.2 Objectifs poursuivis pour les différents types de projets

Par sa volonté de disposer d'une méthode d'évaluation des projets, la Confédération admet implicitement l'existence d'une échelle de valeurs et d'objectifs, selon lesquels un projet peut être apprécié. A ce jour, les objectifs poursuivis pour l'implantation des différents types de projets, n'ont pas été clairement définis. Dans son rapport répondant à la motion 04.3664, le Conseil fédéral se limite à l'objectif d'implantation judicieuse d'un projet du point de vue de ses effets sur l'environnement.

Ainsi, si la Confédération souhaite promouvoir l'utilisation de méthodes d'évaluation, il est nécessaire qu'elle définisse les objectifs généraux à poursuivre pour l'implantation des projets. Quelques éléments sont présentés ci-dessous pour alimenter les réflexions et pour servir de base à la démarche d'évaluation proposée dans le présent document.

De manière simplifiée, on peut définir trois grandes catégories de projets, dont les caractéristiques sont présentées dans le tableau ci-dessous. Dans la pratique, il apparaît que la plupart des projets ayant un impact territorial important peuvent être classés dans l'une des trois catégories, même lorsqu'ils sont aussi concernés, même dans une moindre mesure, par l'une ou les deux autres catégories.

Catégories de projets	Principaux objectifs	Implantation souhaitée
1. Projets à forte génération de trafic (ex. Centres commerciaux, installations de loisirs)	<p>Limiter les trajets en transports individuels motorisés (voitures)</p> <p>Participer au développement de l'intensité urbaine</p>	Centralités, à proximité de la population (bassins de clientèle) et des transports publics
2. Projets produisant des nuisances et des risques pour le voisinage et l'environnement (ex. raffinerie, route à fort trafic)	<p>Préserver la qualité de vie</p> <p>Préserver la qualité de l'environnement</p>	<p>Zones à faible densité de population et d'emplois</p> <p>Zones exemptes de périmètres de protection</p>
3. Projets ayant une emprise importante sur le territoire (ex. terrains de golf, stations de ski)	<p>Préserver les ressources</p> <p>Préserver le patrimoine</p> <p>Préserver la biodiversité</p>	Zones sans milieux et éléments de valeur

Figure 2 : Catégories de projets et objectifs d'implantation

Les projets à forte **génération de trafic**, aussi appelés Installations à forte fréquentation IFF, sont essentiellement des installations destinées aux loisirs et à l'approvisionnement en biens : centre commerciaux, grands marchés spécialisés, centre de loisirs (stades sportifs, cinémas multiplexes,...). Ce sont des installations qui attirent un nombre important de personnes et qui, de ce fait, ont un bassin de clientèle relativement étendu. Puisque la plupart des personnes qui les fréquentent s'y rendent en transports individuels motorisés (voitures, motocycles), ces installations génèrent un trafic important et créent des nuisances et des coûts pour la collectivité (pollution de l'air, bruit, usure des chaussées). Par ailleurs, il s'agit de projets qui, s'ils sont bien situés, participent activement à l'intensité urbaine (attractivité pour la population, vitalité économique, qualité de vie).

Pour ce type de projets, l'objectif est de les implanter de manière à participer à l'intensité urbaine et à réduire le plus possible les trajets en véhicules individuels motorisés. Il s'agit donc de les localiser dans les centralités (villes, villages, agglomérations), à proximité de la population (fortes densités d'habitants et d'emplois) et des transports publics.

Les projets générant des **nuisances et des risques pour le voisinage** et l'environnement sont essentiellement des installations nécessaires pour produire ou transporter des biens : zones industrielles, sites de transbordement, installations de traitement des déchets, décharges, raffineries, gazoducs,... Ce sont des projets qui produisent des nuisances (bruit, vibrations, pollution de l'air) ou qui présentent des risques technologiques pour la population ou l'environnement (accident majeur, pollution des eaux).

Pour ce type de projets, l'objectif est de les implanter de manière à préserver la qualité de vie de la population et la qualité de l'environnement (eau, air). Les sites d'implantation favorables sont ceux qui accueillent des faibles densités de population et d'emplois.

Les projets ayant des **emprises importantes sur le territoire** ont essentiellement des impacts environnementaux dans les domaines de la nature, du paysage, des sols agricoles, du patrimoine et des eaux. Il s'agit de projets comme les installations de remontée mécanique, les terrains de golf, les installations de production d'énergie, les ports, les installations militaires,... Ce sont souvent des projets dont les sites d'implantation sont avant tout choisis sur la base de critères techniques (présence de vent, pente,...).

Pour ce type de projets, l'objectif est de préserver les ressources (eau souterraine, fertilité des sols, forêts), le patrimoine (paysage de valeur, sites classés, sites archéologiques) et la biodiversité. Les sites d'implantation favorables sont ceux qui ne contiennent pas de milieux ou d'éléments de valeur.

## 2.3 Notions d'évaluation et d'implantation

Dans le domaine des évaluations de projets, différentes approches ont été développées à ce jour en Suisse. Il existe globalement deux grands types : des approches orientées évaluation de sites d'implantation et des approches orientées évaluation générale de projets. Ces deux approches sont résumées sur le schéma ci-dessous. Il existe naturellement des combinaisons de ces approches (évaluation combinant des critères généraux pour évaluer un projet et des critères territoriaux pour évaluer la pertinence de son site d'implantation).

	<b>Evaluation du site d'implantation</b>	<b>Evaluation générale d'un projet</b>
<b>Objectif</b>	Evaluation de la pertinence du site d'implantation d'un projet	Evaluation de la durabilité d'un projet
<b>Question posée</b>	Le site d'implantation est-il pertinent du point de vue du développement durable ?	Est-il pertinent du point de vue du développement durable de réaliser ce projet ?
<b>Caractéristiques</b>	Evaluation souvent quantitative, définition possible de valeurs seuils et d'exigences minimales.	Evaluation souvent qualitative, utilisée pour l'optimisation de projets et la comparaison des différents projets.

Figure 3 : Différences entre les principales approches existant actuellement en Suisse

L'approche orientée évaluation du site d'implantation est utilisée pour évaluer s'il est pertinent de réaliser un projet à un endroit donné. Ce type d'approche utilise des critères dits territoriaux qui dépendent du lieu ou le projet souhaite s'implanter (ex. densité de population à proximité, présence d'un objet figurant à un inventaire fédéral ou cantonal de protection,...). Des approches de ce type ont essentiellement été mises en œuvre en Suisse dans le cadre de l'implantation des installations commerciales à forte fréquentation (ICFF).

L'approche orientée évaluation générale d'un projet est utilisée, de manière plus globale, pour évaluer si un projet est satisfaisant du point de vue du développement durable. Les critères utilisés sont alors principalement liés au type de projet (ex. revenu généré par le projet pour les collectivités publiques de la région, nombre de places de travail créées,...). Ce type d'approche est fréquemment mis en œuvre en Suisse (cf. chap. 4.1 ci-dessous).

Dans sa réponse à la motion parlementaire 04.3664, le Conseil fédéral se focalise sur les aspects d'implantation et sur les critères environnementaux :

*"On ne sait donc pas si une installation peut être réalisée au lieu prévu du point de vue du droit environnemental. Si l'on veut mieux intégrer la protection de l'environnement dans le déroulement de la planification, le plan directeur cantonal joue un rôle-clé. Il permet en effet de coordonner et de déterminer à grande échelle les lieux d'implantation de projets ayant des effets sur l'environnement. Les projets ayant des effets considérables doivent donc être traités dans le plan directeur. Il est essentiel de ne déterminer le lieu d'implantation qu'après avoir défini au niveau approprié les conséquences des projets pour l'environnement et conclu que rien, en principe, ne s'oppose à la réalisation du projet à cet endroit (chap. 4.1.3 – Critères de détermination des lieux d'implantation dans le plan directeur). »*

Cela n'exclut toutefois pas, comme le souhaite l'OFEV et l'ARE, que des méthodes d'évaluation plus large soient mises en œuvre (traitant des 3 piliers du développement durable et ne se limitant pas à des critères d'implantation).

## 2.4 Notions de liste de projets à évaluer, d'outils et de processus d'évaluation

Une méthode d'évaluation de projets est généralement composée de 3 éléments distincts :

### 1 – une liste de projets à évaluer

La méthode doit définir quels types de projets elle souhaite évaluer, par exemple les installations à forte fréquentation, les installations de production d'énergie, les terrains de golf,..., ou au contraire les installations qui ne sont pas soumises à évaluation (cas particuliers, autre procédure existante, ...).

Ensuite, pour certains types de projets, il est nécessaire de définir à partir de quels seuils ces projets doivent être évalués. Dans le canton de Vaud, il a ainsi été défini que les commerces dont la surface de vente est supérieure à 800 m<sup>2</sup> sont soumis à évaluation. On définit ainsi implicitement à partir de quelle

taille un projet est considéré comme ayant potentiellement un impact significatif sur le territoire et l'environnement. A noter que la définition de seuils a parfois l'effet pervers d'inciter les projeteurs à dimensionner leur projet juste en dessous de la valeur seuil.

## 2 – un outil d'évaluation

L'outil est composé d'une liste de critères (par ex. l'accessibilité en transports publics du site d'implantation) regroupés dans différents domaines (par. ex. la protection de l'air). Pour chaque critère, on définit des indicateurs pour mesurer les effets du projet (par. ex la fréquence des transports publics). Idéalement, les critères devraient être quantifiables. On peut aussi définir des exigences pour chacun des indicateurs, par exemple un projet pourra être accepté uniquement si la fréquence des transports publics est d'au moins 15 minutes.

L'outil sert à évaluer le projet, à l'aide des critères qui ont été définis. Chaque critère est évalué sur une échelle qui lui est propre (quantitative ou qualitative). La difficulté consiste ensuite à synthétiser les résultats fournis par les différents critères. Il existe pour cela différentes méthodes d'agrégation (cf. chap. 4.1 ci-dessous). A l'issue de l'évaluation, une pesée des intérêts est nécessaire, pour définir si le projet peut être réalisé et, dans l'affirmative, sous quelles conditions.

## 3 - un processus d'évaluation

Il s'agit ensuite de définir le processus qui accompagne l'évaluation :

- à quelle étape de la procédure l'évaluation doit-elle être effectuée (inscription du projet dans le plan directeur cantonal, procédure d'affectation du sol, autorisation de construire) ?
- quelles structures doivent être mises en œuvre ? Quels sont les acteurs du processus ? En général, les cantons définissent un groupe d'évaluation composé de représentants des différents services.
- comment interpréter les résultats de l'évaluation ? comment faire la pesée des intérêts si le résultat de l'évaluation n'est pas très tranché ? à qui revient la décision finale ?

Pour plus de détail, on se référera au guide « Évaluation de la durabilité - Guide pratique pour les services fédéraux et autres intéressés (ARE, 2008) ».

<http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=fr>

## 2.5 Lien avec les principales méthodes d'évaluation existantes

Différentes méthodes d'évaluation sont actuellement mises en œuvre par les cantons et la Confédération dans le domaine de la planification territoriale. On distingue notamment :

- les systèmes d'indicateurs pour le développement durable dans les cantons. Il s'agit d'indicateurs globaux (par ex. le taux de chômage dans la population, le revenu moyen des ménages,...) qui permettent au canton d'évaluer les effets de sa politique dans le domaine du développement durable. Les indicateurs utilisés sont souvent ceux qui ont été définis à l'échelle de la Suisse (par ex. le système "Monitoring du développement durable MONET") et qui peuvent être évalués à l'aide de données statistiques relativement faciles à obtenir. Ce type de méthode n'est pas adapté à l'évaluation de projets ;
- les évaluations environnementales stratégiques (EES), qui sont mises en œuvre dans la communauté européenne, mais qui n'ont pour l'instant pas été intégrées formellement dans la législation suisse, à l'exception du Canton de Genève. Ces évaluations comprennent plusieurs étapes et considèrent essentiellement de critères environnementaux. Elles peuvent s'appliquer à de nombreux cas de figure. Dans le canton de Genève, elles ont principalement été utilisées pour accompagner des processus de planification à grande échelle (projet de développement urbain de grande taille, projet d'agglomération,...) en permettant la meilleure prise en compte possible de l'environnement dans le projet. Elles sont réalisées en amont des études d'impact sur l'environnement des projets ;

- les évaluations de l'impact sur la santé (EIS) qui sont assez proches des EES, mais qui utilisent des critères d'évaluation en relation avec la santé de la population. Elles s'implantent progressivement en Suisse ;
- enfin, les évaluations de la durabilité (EDD) qui évaluent les projets sous l'angle des trois piliers du développement durable, souvent sur la base des 15 critères du développement durable définis par la Confédération. L'EDD est plutôt une démarche donnant une vue d'ensemble des avantages et des inconvénients d'un projet (qualités et défauts). Elle fournit les bases nécessaires pour pouvoir procéder à la pesée complète des intérêts en jeu. C'est un instrument de travail destiné aux responsables de projets. Elle doit leur permettre de mettre en œuvre les exigences du développement durable et d'entreprendre les optimisations nécessaires lors de la planification.

Ces différentes méthodes sont décrites en détail dans le guide « Evaluation de la durabilité - Guide pratique pour les services fédéraux et autres intéressés (ARE, 2008) ». Ce sont toutes des méthodes d'évaluation qui interviennent à l'amont des projets, c'est-à-dire en général avant la procédure d'autorisation de construire.

La démarche qui est proposée dans le présent guide repose sur une méthode d'évaluation qui fait partie de la grande famille des évaluations de la durabilité (EDD), mais qui répond aussi aux exigences de l'évaluation environnementale stratégique (EES).

## 3. Bilan de la situation actuelle dans les cantons

### 3.1 Types d'outils développés par les cantons

Il existe aujourd'hui dans les cantons suisses un grand nombre de méthodes d'évaluation différentes, mais qui montrent toutefois des ressemblances importantes. Cette situation provient de deux tendances opposées :

- les cantons s'inspirent de ce qui a été fait ailleurs, souvent dans les cantons voisins, lorsqu'ils sont confrontés à une problématique nouvelle ;
- les cantons adaptent les méthodes existantes à leurs particularités (géographiques, politiques, institutionnelles).

De manière simplifiée, on peut dire qu'il existe aujourd'hui dans les cantons suisses deux types d'approches distinctes pour l'évaluation des projets :

- des outils globaux de type boussole du développement durable, qui utilisent des critères d'évaluation couvrant l'ensemble des 3 domaines du développement durable. Ces critères sont souvent appréciés sur des échelles qui doivent être accompagnées d'un argumentaire, par ex. l'utilisation efficiente des ressources, notée sur l'échelle -2, -1, 0, +1, +2.
- des outils spécifiques à certaines problématiques ou à certains types de projets (ex. installations à fortes fréquentation IFF), qui utilisent généralement des critères d'implantation (territoriaux), mais qui se focalisent sur certaines thématiques, donc qui ne couvrent pas toujours l'ensemble des 3 domaines du développement durable.

Ces deux types d'approches sont illustrés par des exemples ci-dessous.

Plusieurs cantons utilisent des méthodes d'évaluation basées sur un outil informatique de type Excel. L'évaluateur répond à un certain nombre de questions (généralement sur une échelle de valeur de type négatif / neutre / positif ou -2 à +2).

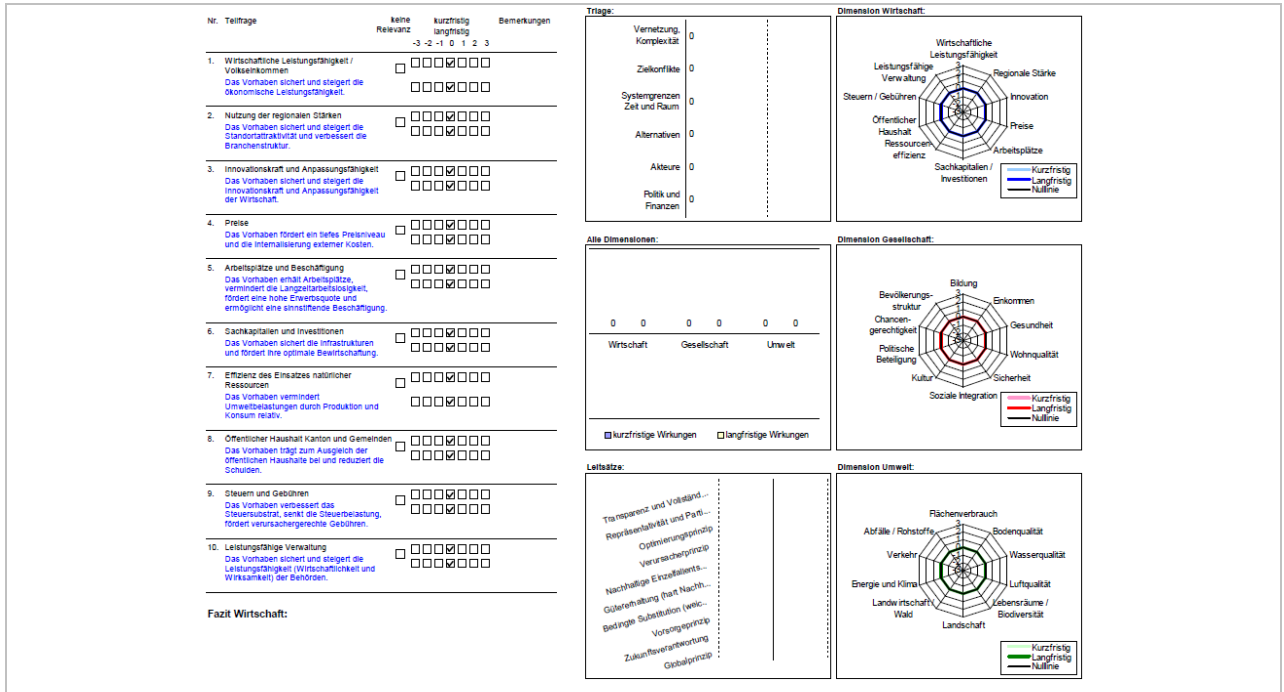


Figure 5 : Exemple d'évaluation de type boussole avec représentation des résultats sous forme de radar, tiré de "Checkliste Interessenabwägung Nachhaltigkeit", Département Bau, Verkehr und Umwelt (AG), [http://www.naturama.ch/projekte/pro\\_down0.cfm](http://www.naturama.ch/projekte/pro_down0.cfm)

L'outil fournit une synthèse visuelle des résultats, par exemple sous forme de radars pour chaque pilier du développement durable (cf. figure 5) ou sous la forme d'un profil des forces et faiblesses (cf. figure 6).

Ces outils présentent l'avantage d'une bonne représentation visuelle du résultat de l'évaluation, mais ont le désavantage d'une certaine subjectivité des réponses aux questions posées. De ce fait, l'appréciation doit être accompagnée d'un argumentaire.

La pesée des intérêts est ensuite difficile à effectuer, illustrée par exemple par la question suivante : dans quelle mesure une implantation dans un paysage de valeur (néгатif) peut-elle être compensée si le projet diminue la charge fiscale d'une commune (positif) ?

Ces outils sont donc plutôt utilisés pour mettre en évidence les points négatifs d'un projet et proposer des mesures d'optimisation.

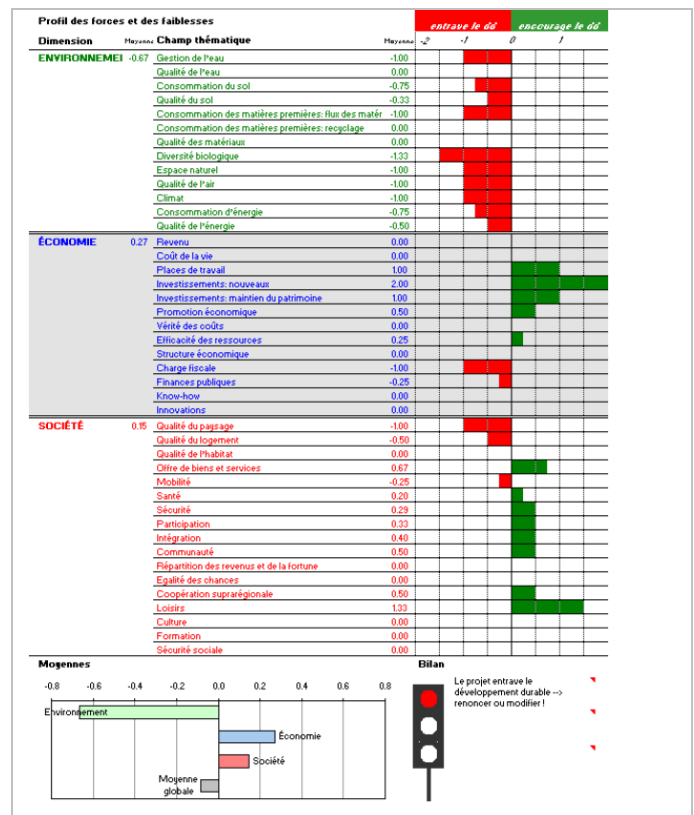


Figure 6 : Exemple d'évaluation de type boussole avec représentation des résultats sous forme de profil des forces et faiblesses, tiré de "Boussole bernoise du développement durable", Office de la coordination environnementale et de l'énergie (BE)

Certains cantons utilisent des méthodes qui agrègent le résultat de l'évaluation sur la base d'une pondération chiffrée des critères.

Ces méthodes ont l'avantage de pouvoir facilement comparer des projets différents. Mais elles sont aussi soumises à une certaine subjectivité, notamment dans la manière dont les résultats sont agrégés.

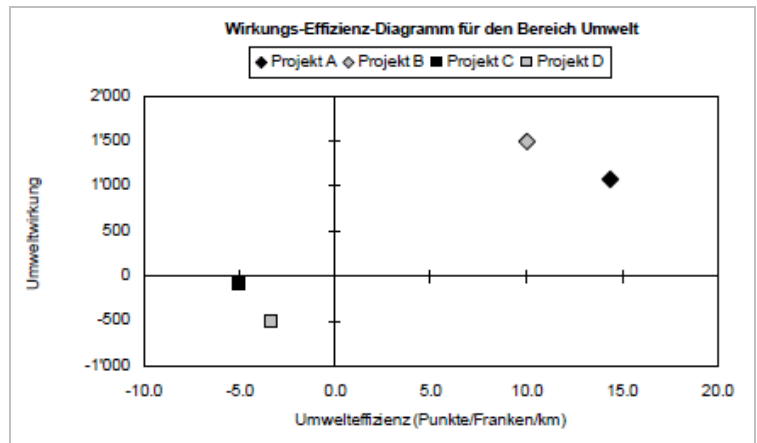


Figure 7 : Exemple d'agrégation des critères sur la base d'un système de points, tiré de "Nachhaltigkeitsbeurteilung von Grossprojekten im Strassenbauprogramm des Kantons Bern", [http://www.ecoplan.ch/download/sbp\\_sb\\_de.pdf](http://www.ecoplan.ch/download/sbp_sb_de.pdf)

## Outils spécifiques pour certains types de projets et focalisés sur l'implantation

Certains cantons ont développé des méthodes spécifiques pour certains types de projets, par exemple en matière d'implantation des installations commerciales à forte fréquentation (ICFF).

Une liste de critères est développée, qui comprend presque exclusivement des critères d'implantation (territoriaux). Pour chacun de ces critères, des exigences sont formulées, que les projets doivent absolument respecter pour être admis, par exemple un hypermarché doit être situé à moins de 150 mètres d'un arrêt de transports publics. Les critères sont généralement quantitatifs et facilement mesurables.

Tableau du système d'objectifs, critères, indicateurs et exigences											Exclusion					
Objectif général	Objectif particulier	Critère	Indicateur d'implantation		Exigence d'implantation								Indic.	No		
			00	01	1. Commerces de proximité / Supermarché / Petits discounters	2. Conve-niences stores	3. Hypermarchés	4. Grands et petites enseignes spécialisées / Grands magasins	5. Grands distributeurs / Grands discounters	6. Grands marchés spécialisés lourds	7. Grands marchés spécialisés légers	8. Showrooms spécialisés				
Meux structurer et qualifier le territoire	Favoriser une implantation des ICFF en adéquation avec l'armature urbaine cantonale	Périmètre compact	Implantation à l'intérieur du périmètre compact d'une commune identifiée comme centre [1] ou appartenant à une agglomération	00	oui/non	oui	-	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	1	
	Développer un réseau de centralités	Centralité du secteur d'implantation	Proportion du bassin de chalandise atteignable par TP + MD dans un temps donné	00	%	75% du bassin de chalandise atteignable en 15 minutes par TP + MD	-	75% du bassin de chalandise atteignable en 15 minutes par TP + MD	50% du bassin de chalandise atteignable en 30 minutes par TP + MD	-	50% du bassin de chalandise atteignable en 45 minutes par TP + MD	50% du bassin de chalandise atteignable en 30 minutes par TP + MD	50% du bassin de chalandise atteignable en 30 minutes par TP + MD	50% du bassin de chalandise atteignable en 30 minutes par TP + MD	projet	2
	Garantir une population minimale dans le secteur d'attraction	Population du secteur d'implantation	Population de proximité	00	hab. + emp. dans un rayon donné [2]	min 1500 hab+emp dans un rayon de 500m	-	min 3000 hab+emp dans un rayon de 500m	min 3000 hab+emp dans un rayon de 500m	min 4000 hab+emp dans un rayon de 500m	min 75'000 / 150'000 hab+emp dans un rayon de 10km [5]	min 3000 hab+emp dans un rayon de 500m	min 75'000 / 150'000 hab+emp dans un rayon de 10km [5]	min 75'000 / 150'000 hab+emp dans un rayon de 10km [5]	3	
	Composer des entités urbaines denses, mixtes et de qualité	Mixité du secteur d'implantation	Ratio emplois / habitants dans un rayon donné	00	-	min : pas d'exigence max : 1.0 emp/hab dans un rayon de 500m	-	min : 0.3 emp/hab dans un rayon de 500m max : 1.2 emp/hab dans un rayon de 500m	min : 0.3 emp/hab dans un rayon de 500m max : 1.0 emp/hab dans un rayon de 500m	min : 0.8 emp/hab dans un rayon de 300m max : pas d'exigence	min : 0.8 emp/hab dans un rayon de 300m max : pas d'exigence	min : 0.3 emp/hab dans un rayon de 500m max : 1.2 emp/hab dans un rayon de 500m	min : 0.8 emp/hab dans un rayon de 300m max : pas d'exigence	min : 0.8 emp/hab dans un rayon de 300m max : pas d'exigence	4	
	Favoriser une accessibilité multimodale bien coordonnée avec les transports publics	Accessibilité TP attractive de niveau régional ou au niveau urbain avec : - un service de base assuré (fréquence minimale, distance à l'arrêt acceptable) - une bonne situation dans les réseaux	Distance max. aux TP en général (à une halte tram/méto, ou à une ligne TP tram/bus) Distance max. à une halte du chemin de fer (train, méto) Fréquence min. de la desserte TP en général (selon haltes et arrêts de l'indicateur 5)	00	m	300m	-	150m	150m	500m	300m	750m	750m	750m	5	
	Contribuer à la vitalité des centralités	Concurrence territoriale centrale - périphérie	Surface de vente alimentaire pour les besoins quotidiens	00	m <sup>2</sup>	somme surfaces alimentaires périphérie inférieure à centralité traditionnelle	-	somme surfaces alimentaires périphérie inférieure à centralité traditionnelle	somme surfaces alimentaires périphérie inférieure à centralité traditionnelle	-	-	-	-	-	projet	8
	Minimiser les impacts négatifs du TIM	Minimiser l'éloignement à la jonction autoroutière pour les grands distributeurs et les grands marchés spécialisés lourds	Accessibilité TIM à impacts limités - situation dans le réseau - itinéraire d'accès	00	m	-	-	-	-	2 km	2 km	-	-	-	9	
	Minimiser les nuisances environnementales et préserver la qualité de vie de la population	Localiser les ICFF à proximité du réseau principal structurant	Distance max. au réseau routier structurant principal	00	m	-	-	200m	200m	200m	200m	200m	200m	200m	10	
		Eviter les itinéraires d'accès à travers les quartiers sensibles et les centres de localité	Protection contre le bruit	00	oui/non	oui	-	-	-	oui	oui	-	-	oui	11	

Figure 8 : Exemple de tableau des critères, indicateurs et exigences pour les différents types de projets, tiré de « Stratégie d'implantation des installations commerciales à forte fréquentation (VD) »



L'accent est mis sur les critères liés à l'accessibilité du site (domaine de l'économie), à la qualité de l'urbanisation (domaine du social) et à l'environnement.

Ces méthodes présentent l'avantage de pouvoir être utilisées pour faire de la planification positive (carte des zones favorables à l'implantation d'un certain type de projet) ou négative (carte des zones où l'implantation de certains types de projets devrait être exclue).



Figure 9 : Exemple de planification positive réalisée avec des critères d'implantation, grâce à l'utilisation d'un système d'information géographique, tiré de Stratégie ICFF pour l'agglomération d'Yverdon-les-bains, AggloY, 2010

Grâce à l'utilisation de logiciels de traitement des données géographiques (SIG), il est possible de réaliser des cartes à large échelle qui mettent en évidence les sites d'implantation favorables ou défavorables (cf. exemple à la figure 9 ci-dessus).

L'avantage de ces méthodes est qu'elles sont faciles à appréhender et qu'elles limitent la subjectivité au strict minimum. Par contre, étant relativement contraignantes, leur acceptation politique est plus difficile.

Il faut noter ici que, puisque ce type de méthode se focalise sur un choix restreint de critères d'évaluation, on pourrait lui reprocher un certain parti pris, en ce sens qu'une pesée des intérêts a déjà été faite à l'amont du processus, au moment du choix des critères.

## Synthèse

Il existe aujourd'hui de grandes disparités entre les cantons. Certains n'ont pas développé de méthodes d'évaluation, d'autres ont développé des méthodes globales de type boussoles, et enfin certains ont développé les 2 types d'approches : méthodes globales et outils spécifiques pour certains types d'installations.

Les outils spécifiques ont généralement été développés dans les cantons en fonction des interpellations politiques (par ex. stratégie du Canton de Vaud pour les éoliennes, stratégie du Canton de Zoug pour les gravières).

La plupart des méthodes utilisées par les cantons sont toutefois de type boussole. Ce sont des méthodes simples, facilement compréhensibles, mais relativement peu contraignantes pour les projets.

Certains cantons (par ex. GR et UR) font appel à des experts externes (mandataires) qui développent des méthodes d'évaluation spécifiques pour chaque cas de figure, notamment pour les grands projets. Ce sont souvent des évaluations accompagnées de démarches participatives (services cantonaux, population, associations).



A l'exception des projets de carrières/gravières, de décharges et d'éoliennes, il existe peu de planifications positives ou négatives dans les plans directeurs cantonaux (cartes des sites favorables ou défavorables pour les différents types de projets).

## 3.2 Processus d'évaluation mis en place dans les cantons

Les entretiens avec les responsables cantonaux ont montré qu'il existe une grande disparité dans les processus d'évaluation mis en place dans les cantons. Il existe également peu de documents qui décrivent et illustrent la manière dont les processus d'évaluation sont mis en place dans les cantons.

### **Structures mises en œuvre**

Plusieurs cantons ont instauré un service (ou une unité) responsable du développement durable. C'est à cette unité que revient la responsabilité de développer les outils d'évaluation et de les appliquer.

Certains cantons ont développé des structures spécifiques pour l'évaluation de certains types de projets. C'est notamment le cas du canton de Vaud où un groupe interservices a été créé pour l'évaluation des projets d'installation commerciale à forte fréquentation (ICFF).

### **Fréquence d'utilisation des outils existants**

Les outils d'évaluation sont parfois utilisés systématiquement pour toutes les adaptations du plan directeur. C'est le cas notamment du Canton d'Argovie, qui traite ainsi entre 10 et 15 projets par année.

D'autres cantons ont développé des outils d'évaluation, mais les utilisent ensuite très peu. C'est notamment le cas dans les cantons de Vaud et des Grisons, où une boussole du développement durable très complète a été développée, mais qui est relativement peu utilisée par les services cantonaux, par manque de connaissance et d'intérêt.

### **Procédures dans lesquelles les évaluations interviennent**

Les évaluations interviennent à tous les niveaux des procédures, depuis l'inscription d'un projet dans un plan directeur cantonal (à l'amont), jusqu'à la délivrance de l'autorisation de construire (à l'aval).

### **Listes d'installations et seuils**

A l'exception de la problématique des ICFF qui est traitée de manière approfondie dans plusieurs cantons, il n'existe en général pas de listes d'installations que les cantons souhaitent évaluer, ni de seuils (taille à partir de laquelle le projet doit être évalué). En général, les cantons décident au cas par cas des grands projets qu'ils veulent évaluer.

## 3.3 Conformité de l'existant par rapport aux attentes de la Confédération

La Confédération souhaite que les cantons se dotent de méthodes d'évaluation pour les projets ayant un impact territorial significatif et qu'ils inscrivent ces méthodes dans leurs plans directeurs.

Même si de nombreuses démarches ont été entreprises dans la quasi-totalité des cantons suisses, la situation actuelle n'est pas suffisante par rapport aux objectifs de la Confédération, principalement pour les raisons suivantes :

- les méthodes actuelles ont été développées au gré des besoins et des opportunités. Il n'existe pas de pratiques communes à tous les cantons (standards minimaux) ;
- les outils pour l'implantation des projets commencent seulement à être développés, bien que ce sont eux qui permettront de garantir une meilleure prise en compte de l'environnement dans les procédures d'aménagement du territoire (objet de la motion parlementaire) ;
- les services cantonaux n'ont souvent pas vraiment pris l'habitude d'intégrer des processus d'évaluation dans leur fonctionnement quotidien, ce qui constitue un frein au développement et à la mise en œuvre des méthodes.

Le présent document se veut donc être une contribution à l'amélioration de cette situation.

## 4. Démarche proposée

### 4.1 Principes fondateurs de la démarche

La démarche proposée dans le présent document repose sur un certain nombre de principes fondateurs :

#### Souplesse d'adaptation par les cantons

Compte tenu de la diversité des pratiques qui existent actuellement dans les différents cantons suisses, il paraît illusoire de proposer, dans le présent guide, une méthode d'évaluation standardisée pour tous les cantons. Ainsi, ce n'est pas une méthode qui est proposée, mais une démarche. Cette démarche vise à amener les cantons à mettre en œuvre pour leur plan directeur des méthodes d'évaluation conforme aux souhaits de la Confédération, mais adaptées à leur contexte géographique, politique et institutionnel.

#### Synergie avec les méthodes déjà existantes

La démarche ne vise pas à créer des méthodes d'évaluation supplémentaires dans les cantons qui en disposent déjà. Le cas échéant, son objectif est d'aider les cantons à faire évoluer leurs méthodes d'évaluation dans le sens de l'amélioration souhaitée par la Confédération.

#### Insertion dans les structures et processus cantonaux existants

La démarche proposée ne devrait pas impliquer la mise en œuvre de nouvelles structures ou de nouveaux processus dans les cantons. Elle devrait s'intégrer dans le fonctionnement actuel des différents services. Au contraire, elle pourrait soulager le travail des cantons, en réglant à l'amont la plus grande partie des problèmes potentiels auxquels peuvent être confrontés des projets.

#### Simplification des procédures ultérieures

L'objectif est d'améliorer la sécurité juridique des projets (sécurité pour les investisseurs) et de simplifier les procédures ultérieures. L'évaluation réalisée très à l'amont permet de faire surgir les principaux problèmes potentiels de manière à pouvoir les régler lorsque les projets disposent encore d'une grande marge de manœuvre. Par la suite, lorsque le projet est mis en consultation auprès des services de l'état, son acceptation est facilitée.

#### Intégration dans les démarches participatives

Le processus d'évaluation devrait accompagner les différentes étapes d'une démarche participative visant à l'élaboration d'un projet. L'évaluation du projet sert à prendre les bonnes décisions lors de chaque étape. Ce processus est déjà souvent mis en œuvre dans le cadre des grands projets publics. L'idéal serait que les porteurs de projet privés prennent l'habitude d'entreprendre une telle démarche le plus à l'amont possible de la procédure.

#### Traçabilité des décisions liées au projet

Un rapport de synthèse est rédigé l'issue de l'évaluation. Ce document décrit les raisons qui ont conduit à l'acceptation du projet. Il contient également les mesures d'accompagnement que le projet devra intégrer pour pallier à ses éventuels points faibles. Ce rapport sera ensuite utilisé dans l'ensemble des étapes qui seront nécessaires jusqu'à la réalisation du projet (étude d'impact sur l'environnement EIE, suivi environnemental de la réalisation SER,...). De ce fait, il permet une traçabilité des décisions à travers l'ensemble de la procédure.

#### Résolution des contradictions entre les différentes législations

Dans le domaine de la planification territoriale, il arrive parfois qu'un projet soit confronté aux contradictions qui existent entre les différentes législations. Les méthodes d'évaluation devraient idéalement permettre d'arbitrer ce type de situation.

## Nécessité d'une pesée des intérêts suite à l'évaluation

Quel que soit l'outil d'évaluation retenu, le résultat de l'évaluation (liste de critères satisfaits / non satisfaits, diagramme des forces et faiblesses, graphique,...) doit ensuite être interprété. L'évaluation sert donc uniquement de base de décision. Il subsiste donc toujours une pesée des intérêts (souvent politique) à l'issue de l'évaluation.

Dans la pratique, on s'aperçoit que les projets évalués sont soit adaptés (choix d'un autre site, modification de tracé, réduction de la taille, modification des affectations prévues,...) soit acceptés moyennant la mise en œuvre de mesures d'accompagnement (amélioration de la desserte en transports publics, développement du réseau de mobilité douce,...).

## Respect de la liberté de commerce et d'entreprise

La démarche n'a pas pour objectif d'évaluer la viabilité économique des projets privés. Il est présumé que cette analyse a été faite par le porteur de projet. Elle n'a pas non plus pour objectif d'analyser l'effet de concurrence que le projet pourrait créer sur d'autres projets similaires situés à proximité du site d'implantation. Ainsi, on ne refusera pas un nouvel hypermarché sous prétexte que la région en est déjà suffisamment pourvue.

## 4.2 Rôle du présent guide

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ont entrepris différentes démarches pour assurer une meilleure coordination entre environnement et aménagement du territoire. Il subsiste néanmoins aujourd'hui quelques incertitudes sur la manière dont cette thématique va être traitée, notamment sur les exigences que la Confédération va fixer pour les cantons.

Dans ce contexte, le présent guide est à considérer comme une source d'inspiration pour les cantons. Il fait le point sur la situation actuelle en matière d'évaluation en Suisse, montre les points forts et les points faibles de la pratique actuelle et met en avant les bons exemples. Il montre en quoi les méthodes d'évaluation développées actuellement par les cantons pourraient être améliorées.

Quand ils sont confrontés à une nouvelle problématique, les cantons vont en général s'inspirer de ce qui a été réalisé à l'extérieur de leurs frontières, notamment dans les cantons voisins. L'objectif de ce document est donc de fournir une vue synthétique des méthodes qui ont été développées jusqu'à ce jour en Suisse.

Les cantons sont souvent informés trop tardivement du souhait d'implantation des grands projets. Même s'ils sont consultés très à l'amont, ils n'ont pas toujours les structures nécessaires pour accompagner ces projets durant l'ensemble des étapes de la procédure. Il est donc nécessaire que les cantons puissent se préparer à accueillir ces projets, en ayant une stratégie et des règles clairement identifiées. Tel est aussi l'objet du présent guide.

Par ailleurs, les différentes séances qui ont été organisées avec des représentants des cantons et des offices fédéraux dans le cadre de l'élaboration du présent guide ont montré que les différentes personnes concernées par les évaluations en Suisse n'ont parfois pas la même compréhension de cette problématique, ni les mêmes attentes. De ce fait, le présent guide a également pour objectif de clarifier un certain nombre de notions et de principes utilisés dans le cadre de l'évaluation de projets.

## 4.3 Souhaits de la Confédération en matière d'évaluation

Les options qui ont déjà été retenues à ce jour par la Confédération sont les suivantes :

- la Confédération souhaite établir une liste de projets qui doivent être soumis à évaluation ;
- la Confédération souhaite que chaque canton se dote de méthodes d'évaluation pour les projets qui ont un impact important sur le territoire et l'environnement ;

- la Confédération souhaite que l'évaluation des projets inscrits dans les plans directeurs cantonaux se base sur les 3 piliers du développement durable soit;
- la Confédération souhaite laisser une grande marge de manœuvre aux cantons de manière à ce qu'ils puissent choisir des méthodes d'évaluation adaptées à leur contexte géographique, politique et institutionnel.

De ce fait, le présent guide propose :

- différentes options possibles pour la mise en œuvre d'une méthode d'évaluation (cf. chap. 5.4) selon que le canton souhaite développer un système contraignant ou non contraignant pour l'implantation des projets ;
- un outil d'évaluation (cf. chap. 6) organisé sous la forme d'un tableau des critères d'évaluation. A partir de ce tableau, chaque canton peut définir l'outil dont il a besoin.

L'outil est avant tout destiné aux cantons, mais il pourrait aussi être mis en œuvre par les régions, ou par la Confédération dans le cadre de ses plans sectoriels.

Les méthodes d'évaluation développées par les cantons devraient être suffisamment claires et bien documentées pour pouvoir être comprises par l'ensemble des acteurs de la planification territoriale : porteurs de projets privés et publics, responsables techniques et politiques des communes et des cantons.

## 4.4 Méthodes d'évaluation possibles

Le type d'évaluation que le canton souhaite mettre en place est un choix fondamental, qui va notamment dépendre du fait que le canton décide d'avoir une politique restrictive en matière d'implantation ou bien pas.

Bien que tous les types d'évaluation soient possibles, on peut de manière simplifiée les regrouper en trois grands types, qui sont présentés de manière synthétique dans le tableau ci-dessous. Il est évidemment possible de définir des méthodes d'évaluation mixtes (combinaisons), qui comprennent des caractéristiques de l'un et de l'autre type. Les différents types peuvent également être utilisés successivement : dans un premier temps, on procède à une évaluation de différents sites avec une méthode de type A, puis on compare les sites considérés comme favorables avec une méthode de type B.

Type	Fonction de l'outil	Résultat de l'évaluation	Critères utilisés				Référence légale	Utilisations possibles				
			Territoriaux	Non territoriaux	Quantitatifs	Qualitatifs		Décision d'acceptation d'un projet	Planification positive / négative	Comparaison de sites d'implantation	Optimisation de projets	Justification politique d'un projet
<b>A - Décision d'implantation</b>	Evaluation du site d'implantation	Oui / Non	X		X		X	■	■	■	■	■
<b>B - Comparaison de sites d'implantation</b>	Evaluation du site d'implantation	Bon / Mauvais	X		(x)	(x)	(x)	■	■	■	■	■
<b>C - Optimisation de projets</b>	Evaluation générale du projet	Bon / Mauvais	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	■		■	■	■

X = Nécessaire  
(x) = Possible

■ = Prioritaire  
■ = Secondaire

Figure 10 : Regroupement des méthodes d'évaluation possibles en 3 grandes catégories

## **Type A – Décision d'implantation**

Ce type d'évaluation est destiné aux cantons qui veulent agir de manière proactive pour éviter les « erreurs » d'implantation. Il s'agit ici de définir un outil contraignant pour les projets, essentiellement dévolu à la problématique de l'implantation, qui doit bénéficier d'un ancrage dans une référence légale. Les critères d'évaluation à utiliser sont alors exclusivement des critères territoriaux, qui peuvent être mesurés (quantitatifs) et pour lesquels des exigences sont définies. Le résultat de l'évaluation est alors de type Oui (projet accepté) ou Non (projet refusé). Pour qu'un projet puisse être accepté, il doit en principe satisfaire l'ensemble des exigences qui ont été définies. Il n'est pas nécessaire ici d'accompagner l'évaluation par un argumentaire.

### Avantages :

- un cadre clair est défini pour l'implantation des projets. Les projeteurs connaissent les règles. S'ils les respectent, les projets sont facilement acceptés ;
- la méthode se limite à un faible nombre de critères, simples et faciles à évaluer ;
- il est possible de faire de la planification positive (carte des sites favorables) ou négative (carte des sites à exclure), ce qui permet aux autorités de « préparer le terrain », c'est-à-dire définir à l'avance des sites favorables dans lesquels les projets sont les bienvenus (ou au contraire dans lesquels il faut les exclure).

### Inconvénients :

- Ce type de méthode ne traite pas nécessairement l'ensemble des critères du développement durable, mais se limite à ceux qui ont une composante territoriale.

Il s'agit de la méthode qui se rapproche le plus du souhait du Conseil fédéral de définir les lieux d'implantation adéquats (cf. chap. 3.3). Ce type d'outils a par exemple été développé dans le canton de Vaud dans le cadre de sa stratégie pour l'implantation des installations commerciales à forte fréquentation (cf. exemple au chapitre 7).

Cette méthode est toutefois différente des autres types (B et C) car elle se limite à un nombre restreint de critères qui doivent en principe tous être satisfaits. En ce sens, elle se rapproche d'un examen de la conformité d'un projet.

## **Type B – Choix d'un site d'implantation**

Ce type d'évaluation est destiné aux cantons qui ne souhaitent pas mettre en place un système contraignant (donc difficile à faire valider politiquement), mais qui souhaitent disposer d'un outil d'aide à la décision qui leur permette de trouver le meilleur site d'implantation possible pour un projet.

Les critères d'évaluation à utiliser sont alors exclusivement des critères territoriaux, mais ces derniers peuvent être quantitatifs et qualitatifs.

### Avantages :

- la méthode se limite à un faible nombre de critères, simples et faciles à évaluer ;
- basée sur un faible nombre de critères, le résultat de l'évaluation est facile à appréhender. Les meilleurs sites sont facilement mis en évidence ;
- les points faibles des sites d'implantation sont mis en évidence et des mesures d'accompagnement peuvent être proposées pour limiter les effets négatifs du projet.

### Inconvénients :

- La méthode ne définit pas d'exigences à respecter comme c'est le cas pour le type A. Si plusieurs mauvais sites d'implantation sont comparés, ce sera le moins mauvais qui sera choisi.

## **Type C – Optimisation de projet**

Ce type d'évaluation est destiné aux cantons qui ne souhaitent pas mettre en place un système contraignant pour les projets, mais qui souhaitent avoir leur mot à dire à l'amont de la procédure pour pouvoir optimiser les projets du point de vue du développement durable.

Les critères d'évaluation peuvent alors être territoriaux ou non territoriaux, quantitatifs et qualitatifs. Ce type d'évaluation n'a pas besoin d'un ancrage légal. Il s'agit également d'un très bon outil pour justifier un projet devant des représentants politiques.

### Avantages :

- la méthode traite de l'ensemble des critères du développement durable ;
- des outils informatiques d'évaluation (type excel) peuvent être développés qui permettent une vision synthétique du résultat de l'évaluation (points forts et points faibles du projet) ;
- la méthode permet aussi l'évaluation de 2 projets différents sur un même site.

### Inconvénients :

- pour éviter toute subjectivité, les critères doivent être accompagnés d'un argumentaire ;
- il est difficile de justifier le refus d'un mauvais projet sur la base d'un grand nombre de critères relativement peu précis ;
- la méthode utilise aussi des critères dont un porteur de projet pourrait contester la légitimité, par ex. les autorités ont-elles le droit de refuser l'implantation d'une enseigne commerciale sur la base du fait que celle-ci ne donne pas des salaires suffisants à ses employés ?

Des évaluations de ce type sont actuellement mises en œuvre dans plusieurs cantons suisses. Un exemple de ce type de méthode est présenté au chapitre 7 (domaine skiable Urserntal).

## 4.5 Etapes pour la mise en œuvre d'une méthode d'évaluation

Les différentes étapes qu'un canton doit entreprendre pour institutionnaliser une méthode d'évaluation de projets sur son territoire sont présentées sur le schéma ci-dessous.

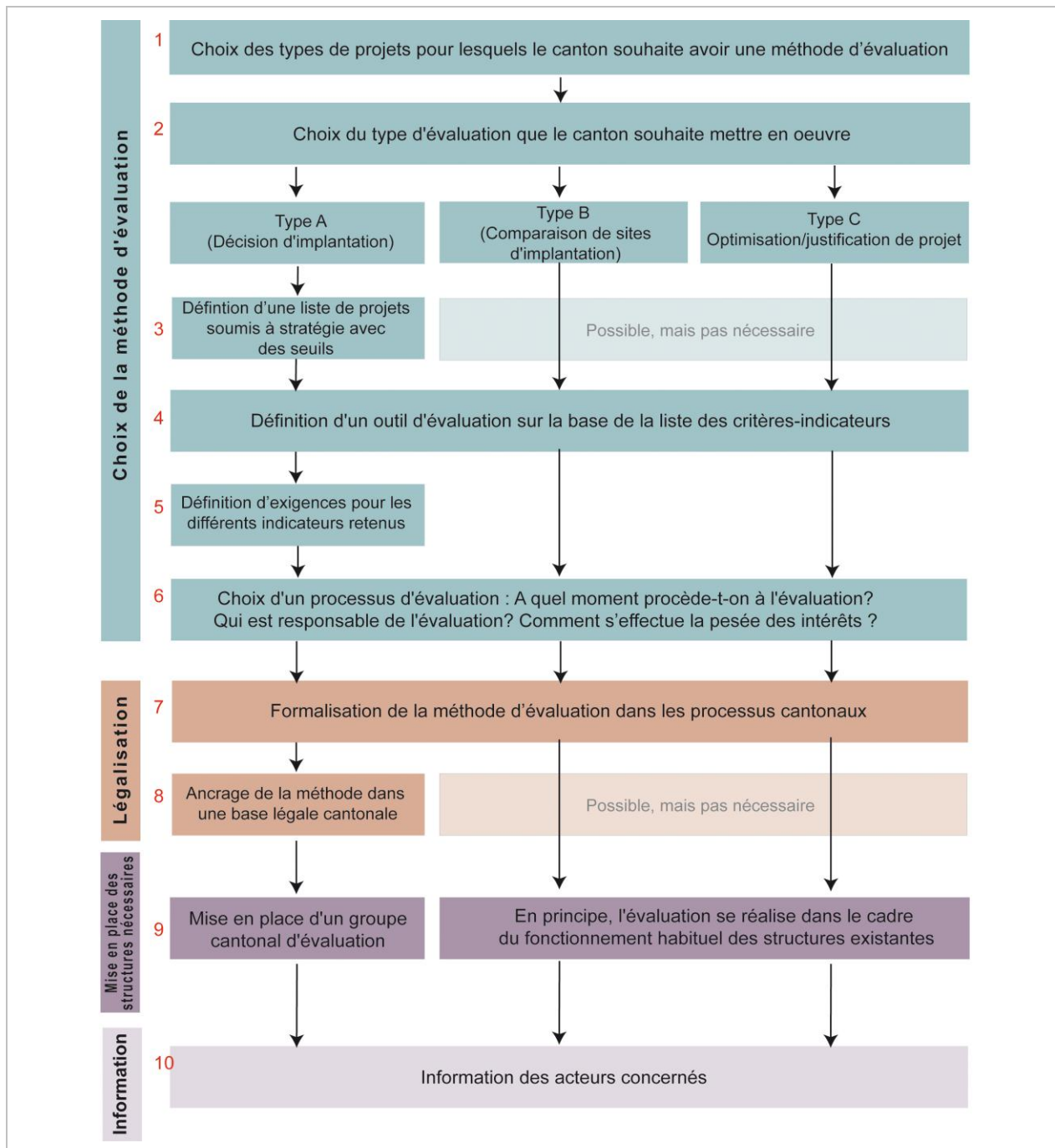


Figure 11 : Etapes pour la mise en œuvre d'une méthode d'évaluation dans un canton

Dans un premier temps, le canton doit définir quels types de projets il souhaite ou doit évaluer (**étape 1**). A ce jour, la Confédération n'a pas encore émis d'exigences précises à ce sujet.

Dans un second temps, le canton doit choisir le type d'évaluation qu'il souhaite mettre en place (**étape 2**). Il s'agit ici d'un choix fondamental qui dépend de si le canton souhaite avoir une politique restrictive en matière d'implantation ou pas. Trois types d'évaluation différents sont proposés (cf. chap. 5.4).

Si le canton à choisi d'avoir une politique restrictive d'implantation (type A – décision d'implantation), il s'agit alors de définir une liste des projets à évaluer (**étape 3**), qui comprend notamment des seuils, correspondant à la taille à partir de laquelle les projets doivent être évalués, par ex. les centres commerciaux de plus de 1'000 m<sup>2</sup> ou les éoliennes de plus de 1MW. Si le canton souhaite mettre en œuvre une méthode d'évaluation moins restrictive, la définition d'une liste de projets soumis à évaluation est possible, mais pas nécessaire.

Dans tous les cas, le canton doit établir un ou plusieurs outils d'évaluation (**étape 4**). Il utilise pour cela le tableau des critères d'évaluation et les exemples qui sont présentés au chap. 6. Il peut ainsi développer un outil qui correspond à ses besoins.

Si le canton a choisi d'avoir une politique restrictive d'implantation (type A – décision d'implantation), il définit alors les différentes exigences qui doivent être atteintes par les critères et indicateurs qu'il a retenus (**étape 5**). Par exemple, s'il a choisi l'indicateur "distance à l'arrêt de transports publics" pour le critère "accessibilité en transports publics", il peut définir une exigence de 300 mètres. Cela signifie qu'un projet ne sera normalement accepté que si sa distance à l'arrêt de transports publics est inférieure à 300 mètres. Il faut noter ici, qu'en choisissant de se concentrer sur un nombre limité de critères (territoriaux uniquement), une certaine pesée des intérêts a déjà lieu à cette étape.

Il doit ensuite choisir un processus d'évaluation (**étape 6**), c'est-à-dire notamment définir :

- à quel moment on doit procéder à l'évaluation. Les évaluations peuvent être réalisées à différents niveaux du processus d'élaboration et de validation d'un projet : inscription du projet dans le plan directeur cantonal, affectation du sol ou autorisation de construire.
- qui sont les acteurs responsables de l'évaluation : porteurs de projets privés et publics, responsables techniques des communes et des régions, services de l'administration cantonale, représentants politiques, autorité de surveillance de la Confédération,...
- comment se prend la décision qui suit l'évaluation : y a-t-il une pesée des intérêts ? Qui prend la décision finale ?

Il s'agit ensuite de formaliser la méthode d'évaluation dans les processus cantonaux (**étape 7**). A ce jour, trois options différentes ont été retenues par les cantons :

- on inscrit dans le plan directeur la méthode d'évaluation (outils et processus), par exemple dans une fiche en annexe (ex. ICFF dans le Canton de vaud)
- on inscrit dans le plan directeur le principe de l'évaluation, mais tous les documents y relatifs n'y figurent pas (situés dans des documents séparés) ;
- seuls les projets ou les sites d'implantation qui ont été évalués positivement sont inscrits dans le plan directeur cantonal (cas de la majorité des cantons suisses).

Si le canton à choisi d'avoir une politique restrictive d'implantation (type A – décision d'implantation), il s'agit alors d'ancrer le principe de l'évaluation des projets dans une base légale cantonale (**étape 8**). Cela permet de lui donner un caractère contraignant. Dans le cas de méthodes d'évaluation de type B ou C, cet ancrage légal est possible, mais pas nécessaire.

L'étape suivante est de mettre en œuvre les structures nécessaires à l'évaluation (**étape 9**). Si le canton à choisi d'avoir une politique restrictive d'implantation, il est préférable de constituer un groupe d'évaluation au niveau cantonal, spécifiquement destiné à cette tâche. Dans le cas contraire, l'évaluation peut en général se dérouler dans le cadre du fonctionnement habituel des structures existantes.

Dans la dernière étape, il s'agit de préparer l'information destinée aux différents acteurs concernés, notamment les porteurs de projets (**étape 10**).

Deux exemples du déroulement de ces différentes étapes sont présentés au chapitre 7.



## 4.6 Déroulement de l'évaluation d'un projet

Une fois la méthode d'évaluation définie dans un canton, l'évaluation des projets se déroule conformément au schéma présenté à la figure 1 (partie droite) tiré de "Evaluation de l'efficacité des plans directeurs cantonaux", OFEV et ARE, 16 mars 2009.

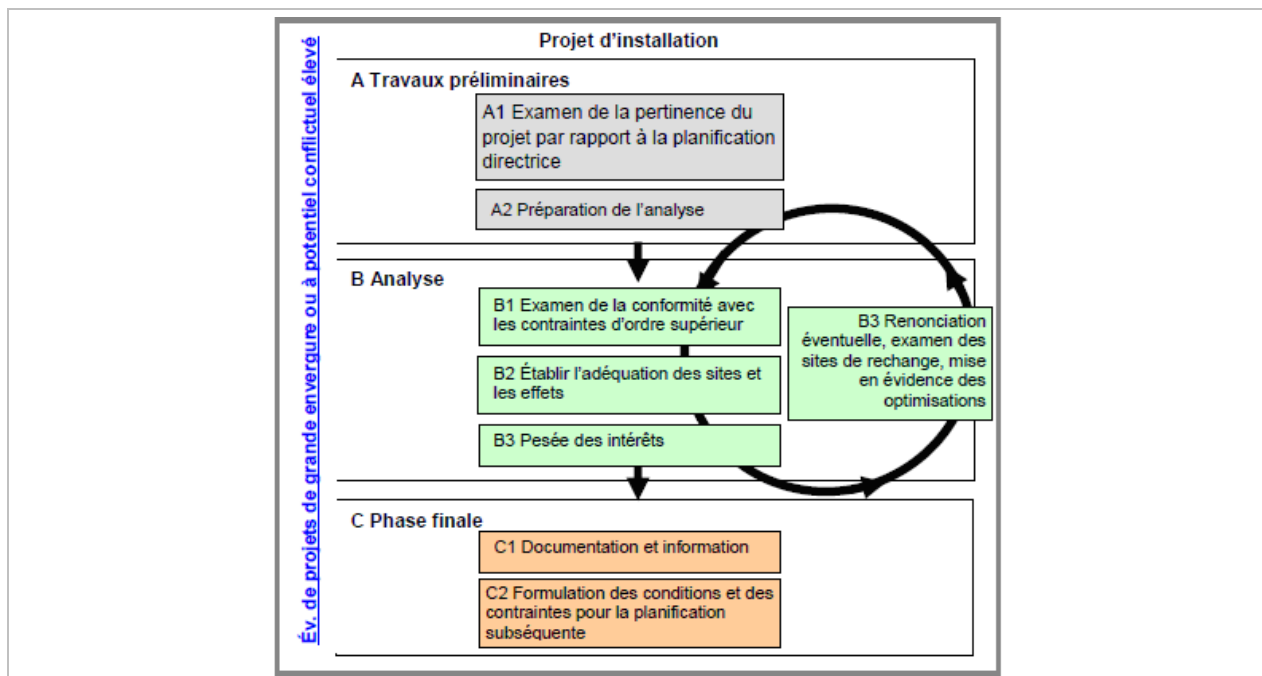


Figure 12 : Étapes d'une évaluation de projet de planification directrice (tiré de "Evaluation de l'efficacité des plans directeurs cantonaux", OFEV et ARE, 16 mars 2009)

Un rapport de synthèse est rédigé l'issue de l'évaluation. Ce rapport sera ensuite utilisé dans l'ensemble des étapes qui seront nécessaires jusqu'à la réalisation du projet (étude d'impact sur l'environnement EIE, suivi environnemental de la réalisation SER,...).

Le schéma de la figure ci-dessous résume les différents cas de figure qui peuvent se présenter pour l'évaluation d'un projet et la manière dont l'évaluation va se dérouler.

Ces cas de figure se distinguent par les différences suivantes :

- le porteur de projet a déjà choisi un site d'implantation / le porteur de projet approche les services cantonaux pour que ces derniers lui recommandent un site favorable ;
- la coordination est déjà réglée (selon art. 5 OAT) pour ce type de projets dans le plan directeur cantonal / la coordination n'est pas encore réglée ;
- il existe une planification positive ou négative pour ce type de projet dans la région concernée / il n'existe pas de planification positive ou négative ;
- Il existe une méthode d'évaluation cantonale de type A, B ou C (cf. chap. 5.4 ci-dessus) pour ce type de projet / il n'existe actuellement pas de méthode d'évaluation.

Pour chaque cas de figure, une estimation des garanties de réussite du projet est présentée. Les garanties de réussite du projet sont naturellement les plus élevées lorsque les cantons ont mis en œuvre des méthodes d'évaluation et que les projets ont été considérés comme conformes.

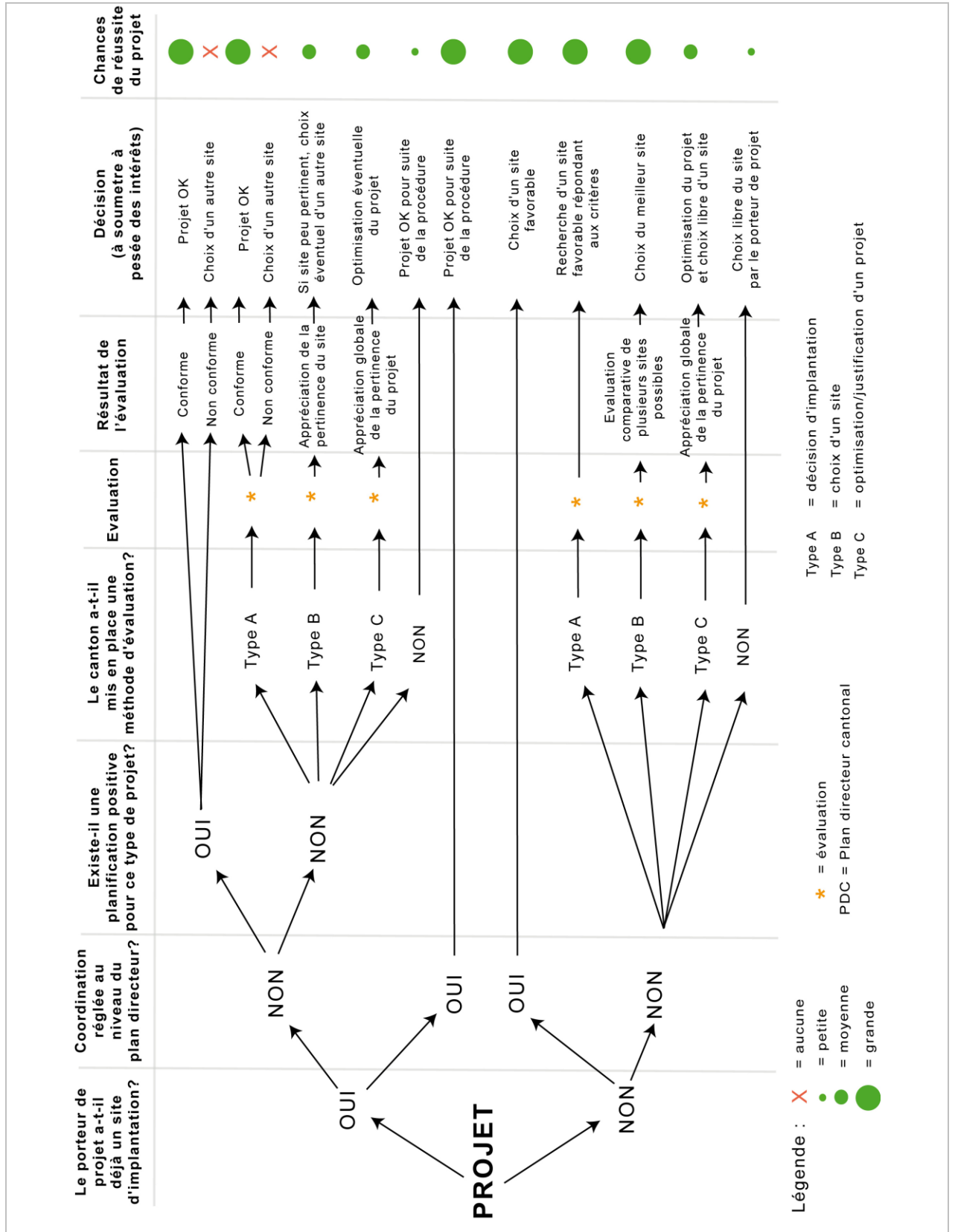


Figure 13 : Déroulement et utilité de l'évaluation dans les différents cas de figure possibles

A noter que les évaluations de projets peuvent être réalisées, dans ces différents cas de figure, par l'ensemble des acteurs de la planification territoriale : porteurs de projets privés et publics, responsables techniques des communes et des régions, services de l'administration cantonale, représentants politiques, autorité de surveillance de la Confédération,...

## 5. Tableau des critères proposés pour l'évaluation

### 5.1 Objectifs généraux

Le fait de vouloir disposer de méthodes d'évaluation présuppose l'existence d'échelles de valeur, avec laquelle on peut qualifier des projets (bon, insuffisant,...). De ce fait, en introduction du présent tableau des critères, il est nécessaire de préciser les objectifs généraux que l'évaluation des projets souhaite atteindre. Les objectifs généraux qui ont été utilisés ici sont ceux de la conception d'un "Développement durable du territoire suisse" définie par l'Office fédéral du développement territorial en 2007 (cf. annexe 2).

### 5.2 Descriptif du tableau des critères

Le tableau des critères proposés comprend une série de **105 critères d'évaluation**, classés selon 2 niveaux de classification :

- selon les 3 piliers du développement durable : environnement (45 critères), économie (30 critères) et société (30 critères) ;
- selon les domaines qu'ils concernent : nature, eaux superficielles, revenu et emplois,... (29 domaines au total).

Le tableau des critères a été constituée en collectant, organisant et en synthétisant tous les critères et indicateurs qui ont été utilisés dans les différentes méthodes d'évaluation figurant dans la liste de documentation consultée (cf. annexe 4). Les critères et indicateurs qui n'ont pas été pris en considération sont ceux :

- qui ne sont pas adaptés à l'évaluation de projets, mais qui sont plutôt utilisés pour évaluer l'évolution d'un canton sous l'angle du développement durable, par exemple le "revenu moyen par habitant" ou le "taux de chômage de la population" ;
- qui concernaient un niveau de détail trop élevé ou un cas particulier, par ex. le "débit prélevé dans un cours d'eau" ;
- qui concernaient un niveau de détail trop faible, par ex. la "protection de l'environnement" ;
- qui concernaient une problématique qui pouvait être résolue par des mesures techniques, par ex. l'effet de barrage d'un ouvrage sur la circulation d'une nappe souterraine.

Les critères ont été regroupés selon les 15 critères de durabilité de la stratégie 2008 pour le développement durable (critères du Conseil fédéral) qui fait actuellement référence en Suisse. Une vue synthétique de ces différents critères est présentée dans les 3 figures ci-dessous.

Piliers du DD	Domaine	Critère d'évaluation
Environnement	<b>I. Préserver les espaces naturels et la biodiversité</b>	
	Forêt	Surface forestière Fonctions de la forêt
	Nature	Objets protégés dans un inventaire de protection Zones réservoirs pour la grande faune Milieux protégés Espèces menacées ou protégées Diversité biologique Couloirs de déplacement de la faune Fragmentation des milieux
	Paysage	Objets protégés dans un inventaire de protection Paysages de valeur Fragmentation / mitage du territoire Conformité aux concepts paysagers existants
	Eaux superficielles	Espace cours d'eau Régime et débit des cours d'eau
	Eaux souterraines	Régime et débit des nappes souterraines
	<b>II. Maintenir la consommation de ressources renouvelables au-dessous du niveau de régénération ou de production naturelle</b>	
	Energie	Energie renouvelable du sous-sol Utilisation d'énergies renouvelables
	Eaux souterraines	Zones et secteurs de protection des eaux souterraines
	Eau potable et usée	Consommation d'eau potable
	<b>III. Maintenir la consommation de ressources non renouvelables au-dessous du potentiel de développement de ressources renouvelables</b>	
	Energie	Réseaux d'énergie Sources de production de chaleur Utilisation d'énergies non renouvelables
	Déchets et matériaux	Matériaux du sous-sol valorisables Production de déchets Matériaux non renouvelables Taux de recyclage
	Sols	Consommation de sols Erosion des sols
	<b>IV. Abaisser la charge en substances polluantes à un niveau inoffensif pour l'environnement et les humains</b>	
	Radiations non ionisantes	Sensibilité du voisinage aux RNI
	Air	Conformité au plan de mesures OPAir Immissions en polluants sur le site d'implantation et à proximité Emissions de polluants
	Climat	Emissions de gaz à effet de serre
	Bruit	Sensibilité au bruit des itinéraires d'accès au site Sensibilité au bruit du voisinage
	Eaux souterraines	Qualité chimique des eaux souterraines
	Eaux superficielles	Qualité chimique des eaux superficielles
	Eau potable et usée	Production d'eau usée
	Sols	Fertilité des sols Qualité chimique des sols
	<b>V. Prévenir ou réduire les effets de catastrophes écologiques et ne prendre le risque d'accident que lorsque les dommages provoqués par le sinistre potentiel le plus grave ne persistent pas au-delà d'une génération</b>	
	Risques technologiques	Proximité d'une installation à risques Risques induits pour le voisinage
	Risques naturels	Zones à risques naturels Effet sur les risques naturels

Figure 14 : Critères d'évaluation du domaine "Environnement" regroupés selon les critères de durabilité du Conseil fédéral

Piliers du DD	Domaine	Critère d'évaluation
Economie	<b>VI. Maintenir les revenus et l'emploi, les faire croître en fonction des besoins et en veillant à une répartition sociale et territoriale équitable</b>	
	Revenu et emploi	Places de travail Salaires des employés Revenu des ménages Coût de la vie
	Soutien aux régions	Infrastructures régionales Revenus fiscaux pour les collectivités régionales Revenus de la population des régions Emplois décentralisés Image de marque régionale
	<b>VII. Au minimum maintenir le capital de production basé sur le capital social et humain et en assurer la croissance qualitative</b>	
	Capital de production	Infrastructures publiques Prestations de service Savoir-faire
	Accessibilité	Accessibilité en transports individuels motorisés Capacité d'absorption du réseau routier Conditions de circulation Accessibilité en transports publics Accessibilité en mobilité douce Accessibilité en fret ferroviaire Répartition modale du transport de personnes Temps de déplacement
	Fonctionnement économique du tissu urbain	Diversification de l'offre Complémentarité de l'offre Rôle d'aimant Concurrence saine et durable Conformité et adéquation aux besoins
	<b>VIII. Améliorer la compétitivité et la capacité d'innovation de l'économie</b>	
	Recherche et innovation	Recherche et développement Innovation et compétition
	<b>IX. Influencer sur l'économie en premier lieu par des mécanismes de marché (prix), en tenant compte des facteurs de rareté déterminants et des coûts externes</b>	
	Mécanismes du marché et réalité des coûts	Efficience des ressources
	<b>X. Gérer les fonds publics sans prêter aux générations futures (p. ex dettes, dilapidation des valeurs)</b>	
	Finances publiques	Revenus fiscaux Coûts pour la collectivité publique

Figure 15 : Critères d'évaluation du domaine "Economie" regroupés selon les critères de durabilité du Conseil fédéral

Piliers du DD	Domaine	Critère d'évaluation
Société	<b>XI. Protéger et favoriser la santé et la sécurité des personnes au sens le plus large</b>	
	Qualité urbaine et de l'habitat	Périmètre compact Densité urbaine Centralité Population de proximité Mixité de proximité Mixité induite Meilleure utilisation possible du sol Composition urbaine Qualité du tissu bâti Qualité des espaces verts
	Santé et sécurité	Sentiment de bien-être Prévention des maladies Prévention contre les drogues Promotion de l'activité physique Soins en cas d'urgence Sentiment de sécurité Taux d'accidents Taux de criminalité
	<b>XII. Garantir la formation et donc le développement, l'épanouissement et l'identité des individus</b>	
	Formation, épanouissement et identité des individus	Offre en possibilités de formation
	<b>XIII. Encourager la culture, ainsi que le maintien et le développement de valeurs et de ressources sociales au sens du capital social</b>	
	Culture et valeurs sociales	Patrimoine culturel Offre culturelle Activités pour la jeunesse Activités pour les loisirs Vie des quartiers et des villages
	<b>XIV. Garantir les mêmes droits et la sécurité juridique pour tous, en particulier l'égalité entre femmes et hommes, l'égalité des droits ou la protection des minorités, ainsi que la reconnaissance des droits de l'homme</b>	
	Egalité des droits	Egalité entre hommes et femmes Egalité entre les classes sociales Egalité entre les différentes classes d'âge Egalité entre les suisses et étrangers
	<b>XV. Favoriser la solidarité intra- et intergénérationnelle, ainsi qu'à l'échelle planétaire</b>	
	Solidarité	Intégration des personnes défavorisées Intégration des étrangers

Figure 16 : Critères d'évaluation du domaine "Société" regroupés selon les critères de durabilité du Conseil fédéral

Les critères sont détaillés dans le tableau général situé à l'annexe 1. Pour chaque critère, il est indiqué si celui-ci est :

- **territorial** : un critère territorial dépend de la localisation du projet, par exemple la densité de population et d'emplois à proximité du site. Les critères territoriaux sont ceux utilisés pour évaluer la pertinence de l'implantation d'un projet.
- **quantitatif** : un critère quantitatif peut être mesuré par un indicateur comprenant une échelle objective de valeurs, par ex. la distance en mètres à l'arrêt de bus le plus proche. Les critères quantitatifs sont ceux utilisés lorsqu'un canton souhaite mettre en place une méthode d'évaluation contraignante pour les projets. Des exigences peuvent être définies pour ces critères, par ex. une distance maximale de 300 mètres.

Pour chacun de ces critères, il est indiqué à quel **type de projet** le critère est plutôt destiné : "génération de trafic", "nuisances et des risques pour le voisinage" ou "emprises importantes sur le territoire", cf. chap. 3.2.

Pour chaque critère, des **exemples d'indicateurs** sont proposés avec leurs **unités**. A noter ici que seuls des exemples sont présentés puisqu'il existe une infinité d'indicateurs et d'unités possibles pour chaque critère. Par exemple, le critère de la diversité biologique du site d'implantation pourrait être mesuré par le nombre total d'espèces présentes sur le site, par le nombre d'espèces présentes sur le site et

considérées comme menacées dans les listes rouges, par le nombre de plantes protégées présentes, par le nombre d'oiseaux nicheurs,...

Il est ensuite indiqué si l'indicateur bénéficie d'une **référence légale**, comme c'est par exemple le cas pour les émissions de polluants de l'air dont des valeurs limites sont définies dans l'Ordonnance sur la protection de l'air (OPair).

L'**objectif particulier** que l'indicateur cherche à atteindre est ensuite décrit. Cet objectif particulier s'inscrit dans le cadre des objectifs généraux de la méthode d'évaluation (cf. chap. 6.1).

A noter ici, que la consultation de la documentation rassemblée dans le cadre de cette étude (cf. annexe 4), a montré qu'il existe très peu de documents détaillant les critères d'évaluation ou illustrant la manière dont ceux-ci doivent être appliqués. Ainsi, les exemples présentés sont essentiellement tirés de 2 études, l'une vaudoise et l'autre du Canton d'Uri.

Enfin, le **type d'outil concerné** par l'indicateur est présenté, à savoir : type A – Décision d'implantation, type B – Choix d'un site d'implantation et type C – Optimisation de projet (cf. chap. 5.4).

## 5.3 Mode d'emploi du tableau des critères

Les critères (et les exemples d'indicateurs qui y sont liés) ont été classés dans un système bien structuré, dans l'idée que les cantons qui souhaitent élaborer une méthode d'évaluation, puissent facilement sélectionner les critères qui leur sont nécessaires.

Une fois que le type d'évaluation que l'on souhaite mettre en place est défini (type A, B ou C, cf. chap. 5.4), on sélectionne les critères à utiliser.

L'essentiel du travail consiste ensuite à choisir les critères et indicateurs adaptés à la problématique concernée, en s'inspirant des exemples qui sont proposés. Par exemple le critère de la proximité d'une installation à risques pourrait être utilisé de manière très différente dans les cas suivants :

- pour l'évaluation d'un projet accueillant simultanément un grand nombre de personnes (centre commercial ou de loisirs), on pourrait, dans le cas d'une méthode d'évaluation contraignante visant empêcher une mauvaise implantation, utiliser l'indicateur du niveau de risque auquel est soumis le projet, et exiger que ce niveau de risque soit inférieur à une certaine valeur ;
- pour une évaluation comparative de plusieurs sites d'implantation, on pourrait utiliser l'indicateur de la distance (en mètres) à l'installation à risque et préférer un projet qui est situé à une plus grande distance de cette installation ;
- pour une évaluation visant l'optimisation d'un projet, on pourrait utiliser l'indicateur de la présence d'une installation à risques à proximité du projet (noté oui / non), qui indiquerait la nécessité de mettre en œuvre des mesures de protection.

Les étapes pour la mise en œuvre d'une méthode d'évaluation sont présentées dans la figure de synthèse du chapitre 5.4.

## 6. Exemples d'approches développées par les cantons

Afin de clarifier la concrétisation des différentes étapes présentées ci-dessus, deux exemples sont présentés : domaine skiable Urserntal / Oberalp à Uri et Installations commerciales à forte fréquentation (ICFF) dans le canton de Vaud. Il s'agit de deux cas très différents, mais qui s'inscrivent tous les deux dans une démarche de mise en œuvre d'une méthode d'évaluation (au niveau du plan directeur) pour des projets axant un impact territorial important.

Les principales différences et points communs entre ces 2 exemples sont les suivants :

Uri – Domaine skiable Urserntal / Oberalp	Différence (≠) Pts communs (=)	Vaud - ICF
La méthode est de type C – Optimisation de projets	≠	La méthode est de type A – Décision d'implantation
La méthode d'évaluation est reprise d'un canton voisin	≠	Une nouvelle méthode est développée spécifiquement pour les besoins du canton
La méthode est utilisée pour évaluer un seul projet, qui est connu	≠	La méthode est développée en prévision des projets qui vont se présenter dans le futur
La méthode sert à justifier la réalisation d'un projet pour que la Confédération accepte de l'inscrire dans le Plan directeur cantonal	≠	La méthode sert uniquement au canton qui souhaite que des erreurs d'implantation ne se produisent plus sur son territoire
Après évaluation, le projet est inscrit dans le plan directeur cantonal	≠	La méthode d'évaluation elle-même est inscrite dans le plan directeur
La méthode ne bénéficie pas d'un ancrage légal	≠	La méthode bénéficie d'un ancrage dans la législation cantonale
La méthode sert à comparer différentes variantes de projet	≠	La méthode sert à décider si un projet est acceptable ou pas
Les critères d'évaluation sont qualitatifs (échelle -3 à +3)	≠	Les critères d'évaluation sont tous territoriaux et quantitatifs
Des mandataires ont développé la méthode et procédé à l'évaluation	=	Des mandataires ont développé la méthode et procédé à l'évaluation

Figure 17 : Tableau comparatif des 2 exemples présentés (différences et points communs)

Ces 2 exemples sont détaillés dans les chapitres 7.1 et 7.2 ci-dessous.

## 6.1 Uri – Domaine skiable Urserntal / Oberalp

Source : <http://www.ur.ch/de/jd/are/richtplananpassung-skianlagen-urseroberalp-m2458/>

### 6.1.1 Contexte

Le Canton d'Uri est un canton de petite taille, essentiellement montagneux, et qui accueille une densité de population relativement faible. Ces conditions particulières font que, dans ce type de situation, il est difficile de prévoir à l'avance les projets qui pourraient souhaiter s'implanter. De ce fait, le canton procède à des évaluations de projets au cas par cas, lorsque des projets importants, qui méritent d'être inscrits dans le Plan directeur cantonal, se présentent.

C'est notamment le cas du projet de rénovation et d'extension du domaine skiable Urserntal / Oberalp. Il s'agit d'un projet de grande taille, dont la réalisation aura des influences directes (positives ou négatives) sur l'ensemble de la région. Le canton souhaite donc évaluer si le projet aura une contribution significative au développement durable de la région.

Le processus d'évaluation s'inscrit dans une démarche d'accompagnement du projet, impliquant de multiples acteurs. Au moment de procéder à l'évaluation, les choix techniques définitifs ne sont pas encore arrêtés. Il s'agit donc d'évaluer et de comparer plusieurs variantes.

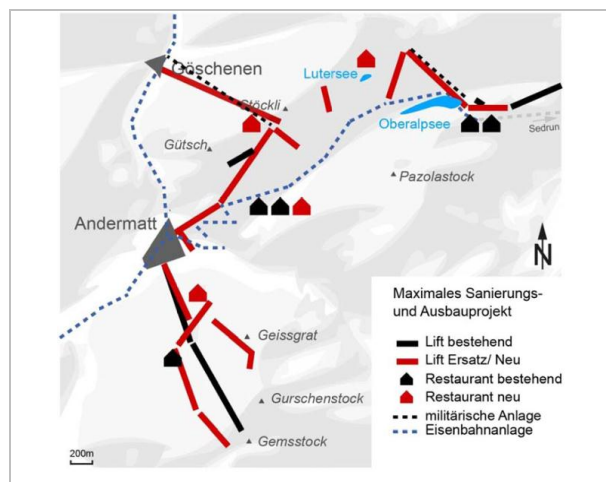


Figure 18 : Plan de situation du projet de rénovation et d'extension du domaine skiable Urserntal / Oberalp (Ernst Basler + Partner, 2011)



## 6.1.2 Mise en œuvre de la méthode d'évaluation

### Etape 1 – Choix des types de projets pour lesquels le canton souhaite avoir une méthode d'évaluation

Compte tenu de sa situation géographique particulière, le Canton d'Uri n'a pas souhaité définir une typologie de projets qui doivent être évalués. Il décide, au cas par cas, en fonction des projets qui se présentent, de ceux qui doivent figurer au plan directeur cantonal, donc qu'il souhaite soumettre à évaluation.

### Etape 2 – Choix du type d'évaluation que le canton souhaite mettre en œuvre

Le Canton d'Uri a choisi de s'orienter vers des méthodes d'évaluation de type C – Optimisation de projets.

### Etape 3 – Définition d'une liste de projets soumis à évaluation, avec des seuils

Cette étape n'est pas nécessaire pour les évaluations de type C.

### Etape 4 – Définition d'un outil d'évaluation sur la base de la liste des critères et indicateurs

Le Canton d'Uri n'a pas souhaité développer sa propre méthode, mais a préféré utiliser une méthode existante, développée par le Canton des Grisons. Il choisit de confier l'évaluation à un mandataire externe. L'outil est de type « boussole du développement durable » et utilise des critères d'évaluation notés sur une échelle qualitative (-3 à +3).

### Etape 5 – Définition d'exigences pour les différents indicateurs retenus

Cette étape n'est pas nécessaire pour les évaluations de type C.

### Etape 6 – Choix d'un processus d'évaluation

L'évaluation s'inscrit dans le cadre de l'inscription du projet dans le plan directeur cantonal. Elle a été réalisée à l'amont du processus d'élaboration du projet, au moment où les choix techniques ne sont pas arrêtés définitivement. Elle sert à orienter le choix vers la variante qui est la meilleure du point de vue du développement durable de la région.

### Etape 7 – Inscription de la méthode d'évaluation dans le PDC

Dans le cas présent, ce n'est pas la méthode d'évaluation qui est inscrite dans le plan directeur cantonal, mais le projet qui a été évalué.

### Etape 8 – Ancrage de la méthode dans une base légale cantonale

Ce type d'évaluation, réalisé au cas par cas en fonction des projets qui se présentent, ne nécessite pas d'ancrage dans une base légale cantonale.

### Etape 9 – Mise en place d'un groupe cantonal d'évaluation

Aucun groupe de travail spécifique à cette problématique n'a été mis en place pour cette évaluation. L'évaluation a impliqué les acteurs habituels pour ce type de procédure, notamment les services cantonaux.

### Etape 10 – Information des acteurs concernés

Les acteurs concernés ont été informés des résultats de l'évaluation par le biais du rapport de synthèse et de son complément (étude de variantes supplémentaires).

## 6.1.3 Evaluation du projet

L'évaluation est effectuée par un mandataire externe à l'aide de l'outil développé dans le Canton des Grisons (Instrument zur Nachhaltigkeitsbeurteilung in Richtplan- und NRP-Projekten, 2009). L'outil est basé sur les indicateurs centraux du « Cercle indicateurs » de l'ARE, ainsi que sur les critères du développement durable du Conseil fédéral. Il utilise 43 indicateurs, répartis dans les 3 piliers du développement durable, évalués sur une échelle qualitative de -3 (fortement négatif) à +3 (fortement positif). La valeur « 0 » correspondant à un projet considéré comme neutre (sans effet).

L'évaluation est réalisée avec un outil excel que l'évaluateur remplit. Des commentaires sont ajoutés pour chaque indicateur évalué, de manière à justifier les raisons qui ont conduit à la valeur retenue.

Dimension Umwelt										Dimension Gesellschaft										Dimension Wirtschaft									
Wichtiges Umwelt:										Wichtiges Gesellschaft:										Wichtiges Wirtschaft:									
Beschreibung / Hintergrund:										Beschreibung / Hintergrund:										Beschreibung / Hintergrund:									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
[Detailed environmental criteria and descriptions]										[Detailed social criteria and descriptions]										[Detailed economic criteria and descriptions]									

Figure 19 : Formulaire excel à remplir pour les 43 critères d'évaluation (Ernst Basler + Partner, 2011)

Quatorze variantes différentes ont été évaluées, qui diffèrent selon s'il s'agit d'une simple rénovation des installations existantes ou si de nouvelles installation sont construites dans le but de relier les différents domaines skiabiles actuels.

Les évaluations sont réalisées en deux temps. Dans un premier temps, on évalue globalement l'effet des variantes dans les 3 domaines du développement durable. Dans un second temps, on évalue les effets de chaque composante des variantes (rénovation, nouvelles liaisons, nouvelles installations,...).

Le résultat de l'évaluation est présenté selon les codes couleurs suivants :

- La variante ne remplit pas les critères pour un développement régional durable. Elle doit être refusée
- La variante a une influence neutre pour le développement régional durable (effets positifs contrebalancés par les effets négatifs)
- La variante est une contribution positive au développement régional durable.

Les évaluations sont présentées pour chaque variante à l'aide de graphiques de type radar, qui concernent chacun un domaine (environnement, société, économie)

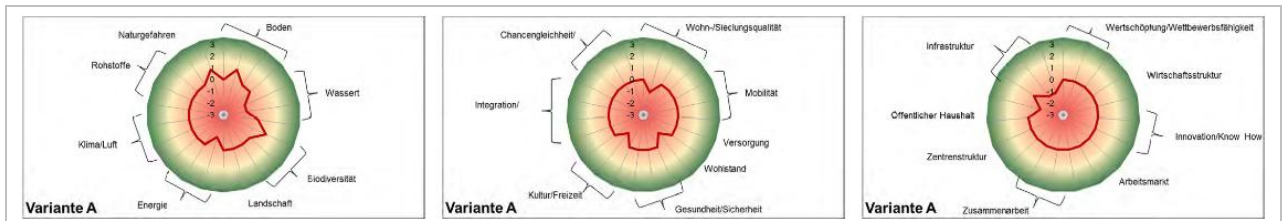


Figure 20 : Résultat de l'évaluation de chacune des variantes sous forme de graphiques de type radar (Ernst Basler + Partner, 2011)

Une vue synthétique de l'ensemble des variantes est ensuite présentée dans un tableau.

		A	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	D
Schritt I: Beurteilung Dimensionen	Umwelt	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	Gesellschaft	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	Wirtschaft	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
<i>starke Nachhaltigkeit erfüllt/nicht erfüllt</i>		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Schritt II: Beurteilung Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge	Sanierung	<i>Untervariante wird direkt ausgeschlossen</i>	●	●	<i>Untervariante wird direkt ausgeschlossen</i>	<i>Untervariante wird direkt ausgeschlossen</i>	<i>Untervariante wird direkt ausgeschlossen</i>	●	<i>Untervariante wird direkt ausgeschlossen</i>	<i>Untervariante wird direkt ausgeschlossen</i>	●	<i>Untervariante wird direkt ausgeschlossen</i>	●	●	<i>Untervariante wird direkt ausgeschlossen</i>
	Verbindung		●	●				●			●		●	●	
	Anbindung		●	●				●			●		●	●	
	Zusammenarbeit		●	●				●			●		●	●	
Gesamtbeurteilung		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Figure 21 : Vue synthétique du résultat de l'évaluation de l'ensemble des variantes (Ernst Basler + Partner, 2011)

Ce type d'évaluation permet de mettre clairement en évidence les meilleures variantes. A la dernière ligne du tableau, se trouve une évaluation globale. Pour cette évaluation globale, il a été admis qu'une variante qui ne remplit pas les critères dans l'un des domaines évalués (couleur rouge) doit être rejetée.

## 6.2 Vaud – Installations commerciales à forte fréquentation (ICFF)

Source : <http://www.vd.ch/fr/themes/territoire/amenagement/plan-directeur-cantonal/> -> mesure D13

### 6.2.1 Contexte

Depuis plus d'une trentaine d'années, on observe dans le Canton de Vaud, comme dans d'autres cantons suisses, un développement important des commerces hors des centres traditionnels (villes, villages,...). Ce phénomène est essentiellement lié au fait que les enseignes cherchent des terrains bon marché, localisé à proximité directe des principaux nœuds du réseau routier (notamment les jonctions autoroutières). On observe donc la mise en place d'un monde coupé du contexte territorial, exclusivement orienté sur l'usage de la voiture et sans grand intérêt architectural. On citera notamment le cas de Littoral Parc (Allaman), qui constitue aujourd'hui un imposant ensemble commercial (55'000 m<sup>2</sup>) situé entre deux grandes agglomérations avec pour but de capter la clientèle des deux agglomérations de Genève et Lausanne.

Face à cette situation et constatant l'incapacité des pouvoirs publics à empêcher les mauvaises implantations, le Service cantonal du développement territorial décide de définir et mettre en place une stratégie pour l'implantation des installations commerciales à forte fréquentation (ICFF).

### 6.2.2 Mise en œuvre de la méthode d'évaluation

#### Etape 1 – Choix des types de projets pour lesquels le canton souhaite avoir une stratégie

Le Canton de Vaud a choisi de ne traiter, dans un premier temps, que les installations commerciales à forte fréquentation.

## Etape 2 – Choix du type d'évaluation que le Canton souhaite mettre en œuvre

Le Canton de Vaud a souhaité développer une méthode d'évaluation contraignante pour les projets (empêcher la réalisation des mauvais projets, favoriser celle des bons projets). Il a donc choisi une évaluation de type A – Décision d'implantation.

## Etape 3 – Définition d'une liste de projets soumis à évaluation, avec des seuils

Une analyse détaillée de la situation commerciale du canton de Vaud a ensuite été réalisée. Un inventaire cartographique de l'ensemble des commerces vaudois a été constitué sur la base des données existantes (registre du commerce, registre des bâtiments, annuaire téléphonique, base de données existantes). Cet inventaire a notamment permis de procéder à une analyse de la taille des surfaces de vente des commerces.



Figure 22 : Inventaire cartographique de l'ensemble des commerces du Canton de Vaud (mrs, CSD, W&P, 2010)

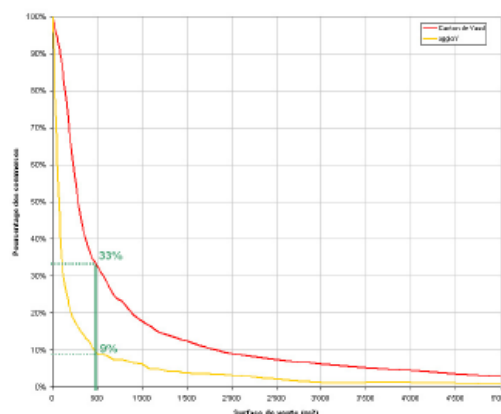


Figure 23 : Structure de taille des surfaces commerciales vaudoises (mrs, CSD, W&P, 2010)

Grâce à cette analyse, il a été décidé de fixer un seuil à 800 m<sup>2</sup>. Cela signifie que tout nouveau commerce qui souhaite s'implanter sur territoire vaudois et dont la surface de vente est supérieure à 800 m<sup>2</sup> doit être évalué à l'aide de l'outil d'évaluation qui a été défini. A noter que cette taille a également été définie sur la base du nombre de commerces qui s'implantent en moyenne chaque année (800 m<sup>2</sup> correspondent à environ 15-20 commerces à évaluer chaque année) et du type de commerces qui vont prochainement s'installer (pour la plupart, les hard-discounters nécessitent une surface d'environ 1'000 m<sup>2</sup>).

## Etape 4 – Définition d'un outil d'évaluation sur la base de la liste des critères et indicateurs

Un outil d'évaluation a ensuite été défini avec 26 critères et 37 indicateurs. Dans le domaine « Société », les critères se sont essentiellement focalisés sur l'urbanisation, tandis que dans le domaine « Economie », ceux-ci se sont focalisés sur l'accessibilité du site d'implantation. Chaque critère a été illustré de manière détaillée, de sorte à ce qu'il puisse être appliqué sans ambiguïté (cf. ci-dessous).

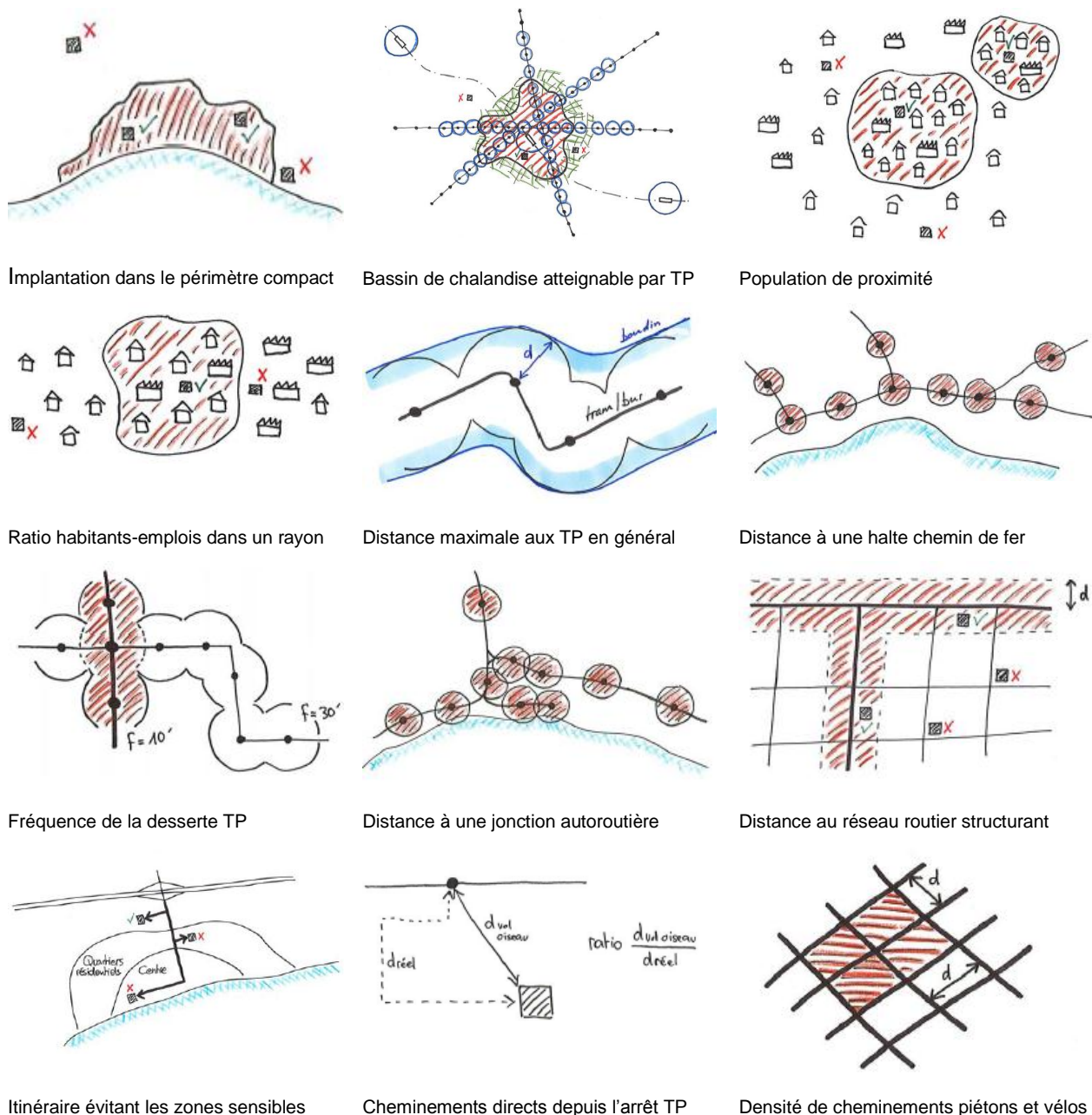


Figure 24 : Illustrations de quelques critères utilisés dans la méthode (mrs, CSD, W&P, 2010)

## Etape 5 – Définition d'exigences pour les différents indicateurs retenus

Des exigences ont été définies pour chaque indicateur retenu. A noter que ces exigences sont différentes selon le type de commerce concerné. Une typologie commerciale a donc été proposée. Huit types de commerces ont été définis : commerces de proximité, conveniences stores, hypermarchés, grandes et petites enseignes spécialisées, grands distributeurs, grands marchés spécialisés lourds, grands marché spécialisés légers, showrooms.

A titre d'exemple, l'exigence de population minimale dans le secteur d'implantation est de 1'500 habitants et emplois dans un rayon de 500 mètres pour un commerce de quartier, mais elle est de 75'000 habitants

et emplois dans un rayon de 10 km pour les grands marchés spécialisés lourds. A noter que les seuils ont été définis sur la base d'analyse de cas réels.

Ces exigences sont rassemblées dans un tableau de synthèse.

#### Etape 6 – Choix d'un processus d'évaluation

Il a été décidé que la méthode d'évaluation s'appliquerait à toute nouvelle implantation commerciale dans le Canton, lors des phases de demande d'autorisation de construire, ou de transformation de bâtiments. La responsabilité de démontrer la conformité de son projet incombe au projeteur.

#### Etape 7 – Inscription de la méthode d'évaluation dans le PDC

La méthode d'évaluation a été inscrite dans une fiche du volet opérationnel du Plan directeur cantonal (Fiche n° D13).

#### Etape 8 – Ancrage de la méthode dans une base légale cantonale

L'obligation de soumettre à évaluation toute surface commerciale de plus de 800 m<sup>2</sup> de surface de vente a été inscrite dans la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LATC, version en cours de révision au moment de la publication de ce document).

#### Etape 9 – Mise en place d'un groupe cantonal d'évaluation

Un groupe cantonal d'évaluation a été mis en place, composé de représentants des différents services.

#### Etape 10 – Information des acteurs concernés

Des représentants des principales enseignes commerciales ont été inclus dans les discussions qui ont eu lieu lors de la phase d'élaboration de la stratégie. L'information au public devra être faite ultérieurement.

Une fois aboutie, la stratégie a été soumise à une phase de test dans l'agglomération Lausanne-Morges. Les critères d'évaluation ont été utilisés pour faire de la planification positive dans l'ensemble du périmètre de l'agglomération. Les secteurs favorables à l'implantation des différents types de commerces ont été identifiés et cartographiés. Cette phase de test a permis de valider le bien-fondé de la démarche et d'apporter quelques petites modifications aux critères proposés. Elle a également permis de montrer que la bonne échelle de mise en œuvre de la problématique des ICFF est celle des régions et des agglomérations. Il apparaît en effet essentiel que les agglomérations et les régions s'approprient cette question dans leurs planifications respectives.

### 6.2.3 Evaluation de projets

Les exemples ci-dessous sont tirés de deux études qui ont suivi l'établissement de la stratégie ICFF vaudoise, dans lesquelles des projets concrets ont été évalués. A noter que ces évaluations n'ont pas été réalisées par les porteurs de projet, mais ont été faites par des mandataires à la demande des pouvoirs publics.

Il s'agit de l'implantation de 2 commerces dans l'agglomération d'Yverdon-les-bains et celle d'un grand magasin de meubles dans la Broye vaudoise et fribourgeoise.



Dans un premier temps, une planification positive a été réalisée pour définir, dans les régions concernées, les sites qui sont favorables pour l'implantation des différents types de commerces. Ces cartes ont été réalisées à l'aide d'un système d'information géographique (SIG).

Chaque critère est illustré par une carte (cf. exemple de la figure 25). La superposition des cartes des critères permet de définir les sites qui répondent à l'ensemble des critères.

Cela permet une compréhension globale, à l'échelle de la région d'étude, de l'adéquation ou non des sites d'implantation.

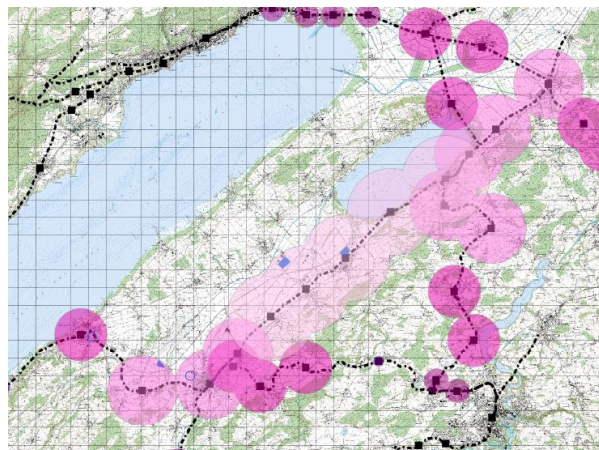


Figure 25 : Exemple de carte de la centralité du secteur d'implantation réalisée avec un SIG (mrs, CSD, W&P, 2010)

Dans un deuxième temps, les projets sont évalués selon la liste des critères d'évaluation. Des vues synthétiques sont présentées.

Objectif	Critère	coop	les
Offre commerciale attractive	Diversification de l'offre		
	Offre de proximité		
Attractivité du lieu de vie ou de travail	Trafic (immissions), pour agglomération		
Coûts/revenus pour les collectivités publiques	Revenus fiscaux vs. coûts infrastructures		
	Emplois supplémentaires		
	Image, innovation		
	Attractivité pour le tourisme		
	Durabilité économique		
Conditions d'implantation des commerces	Attraction économique		
	Complémentarité avec l'offre existante		
Vitalité du centre-ville	Concurrence saine et durable		
	Concurrence de la périphérie		
	Valeur d'image au centre-ville		
	Aliment commercial pour le centre-ville		
BILAN (critères non pondérés)	Complémentarité centre-périphérie		
	Places de parc au centre à usage multiple		
		7	9
		10	6

Indicateur	Estavayer	Bussy	Payerne	Avenches
1 Implantation à l'intérieur du périmètre compact	+2 (a)	-3 (a)	+1 (a)	+2 (a)
2 Proportion du bassin atteignable par TP + MD	(-2)	-2	(-1)	-2
3 Population à proximité	-3	-3	-1	-1
4 Ratio emploi / habitant dans un rayon donné	+1	-3	+3	+3
5 Distance aux transports publics en général	+3	+3	+3	+3
6 Distance à une halte de chemin de fer	+2	-3	-3	+3
7 Fréquence de la desserte TP en général	0 (b)	0 (b)	0 (b)	0 (b)
8 Concurrence territoriale (surfaces alimentaires)	-3	-2	-1	-3
9 Distance à une jonction autoroutière	+1	+3	+2	+2
10 Distance au réseau routier principal	+3	+3	+3	+3
11 Itinéraire depuis jonction ne traverse pas localité	+3	+3	+3	+3
c Absence de comdor à faune d'importance	+3	-3	+3	+3
a Aptitude du terrain pour d'autres affectations	+2	+3	+2	-1
b,c Composition urbaine	+2	-3	+2	+1
d,e Qualités spatiale et paysagère	+1	-3	+1	-1
f Situation dans les réseaux TP	+1	-3	+2	+1
g Cheminement direct pour modes doux depuis TP	+3	+3	+3	+3
i Risque d'accident majeur	-3	+3	+3	-2
j Protection contre le bruit	+3	+3	+1	+3
l Capacité d'absorption du réseau routier	+2	+2	+2	+2
n Absence de surface d'assolement	+3	-3	-3	+3
o Rôle d'aimant pour les entreprises des centralités	+1	-3	+2	+1
p Pas de reproduction de l'offre d'une centralité	+3	+3	+3	+3

Figure 26 : Exemples de tableaux de synthèse de l'adéquation des projets ou des sites retenus aux critères d'évaluation (mrs, CSD, W&P, 2010)

L'analyse peut également se faire de manière cartographique en superposant les projets sur les cartes des critères ou des sites favorables (cf. figure 27).

Sur l'exemple, on aperçoit bien que le projet n'est pas bien localisé par rapport aux critères qui ont été définis. Il est situé hors du centre-ville, sans relation avec le tissu urbain du centre.

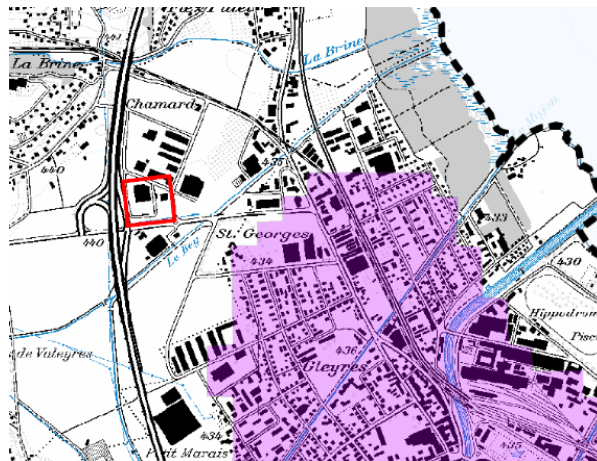


Figure 27 : Exemples de superposition d'un projet avec la carte des sites favorables (mrs, CSD, W&P, 2010)

Sur la base de ces analyses, l'évaluateur formule des recommandations quand à l'acceptabilité ou non des projets.

Dans la pratique, on s'aperçoit des projets peuvent être acceptés même s'ils ne répondent pas immédiatement à l'ensemble des critères. Il est en effet possible de satisfaire à certains critères en mettant en œuvre des mesures d'accompagnement au projet, par exemple en développant la desserte en transports publics ou les réseaux de mobilité douce.

## 7. Synthèse

Le présent document débute par une synthèse de la pratique actuelle suisse en matière d'évaluation de projets (au niveau de la planification directrice) selon les critères du développement durable.

Cette synthèse a montré qu'il existe aujourd'hui de grandes disparités entre les cantons dans la mise en œuvre de méthodes d'évaluation, liées d'une part aux différences géographiques, politiques et institutionnelles qui existent entre les cantons, et d'autre part aux problématiques auxquelles les cantons ont été confrontés jusqu'à ce jour.

De ce fait, le présent document a été conçu comme un guide pour les cantons, montrant les différents types d'évaluation qui existent en Suisse, et donnant un éclairage sur certaines notions qui ne sont pas toujours comprises par les différents acteurs de la planification territoriale.

Il propose une démarche qui devrait aider les cantons à :

- vérifier si leurs méthodes d'évaluation actuelles sont en adéquation avec les souhaits de la Confédération ;
- le cas échéant, développer et mettre en œuvre de nouvelles méthodes d'évaluation de projets, qui puissent être inscrites dans leurs plans directeurs.

De ce fait, il constitue un premier pas vers la généralisation et l'uniformisation des méthodes d'évaluation des projets en Suisse.

Une plateforme web pourrait être développée pour synthétiser et mettre à disposition de tous les acteurs concernés l'ensemble des informations concernant les méthodes d'évaluation des projets en Suisse.



**ANNEXE 1 CATALOGUE DES CRITERES D'EVALUATION  
POSSIBLES (TABLEAU)**

**ANNEXE 2      OBJECTIFS GENERAUX TIRES DE LA CONCEPTION  
DU DEVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE EN  
SUISSE (ARE, 2007)**

## Volet "Capacité économique"

La capacité économique de la Suisse doit être renforcée. Le développement territorial y contribue de diverses manières. Son action passe principalement par

→ la compétitivité et la capacité d'innovation du cadre économique suisse.

La politique de développement territorial doit, en particulier, contribuer à maintenir, voire à élever, le niveau de compétitivité de la Suisse à l'échelle internationale en optimisant les facteurs de localisation. Pour cela, elle veille notamment à assurer l'équipement approprié en infrastructures, à mettre à disposition des surfaces adéquates, à faciliter la réaffectation de friches industrielles, ainsi qu'à prévoir une planification optimale de sites qu'il serait souhaitable de destiner à l'économie sous l'angle de l'aménagement du territoire, en les mettant en conformité avec le droit environnemental par exemple. Une attention particulière est portée aux métropoles et aux centres touristiques qui jouent un rôle décisif pour la compétitivité internationale du pays.

Le second pilier que le développement territorial peut contribuer à renforcer est l'optimisation de l'accessibilité. En Suisse, le niveau général d'accessibilité est déjà très élevé. Le développement territorial vise à optimiser encore la situation. La priorité consiste à optimiser l'accessibilité entre les éléments du réseau des villes suisse et à maintenir la fonctionnalité du système de transport. L'amélioration des temps de parcours n'est pas un objectif prioritaire en général, mais uniquement pour certaines relations (notamment entre les centres principaux du réseau des villes suisse).

Au volet Economie, le deuxième pôle d'action est celui des

→ coûts de l'urbanisation.

L'extension de l'urbanisation génère des coûts pour l'installation et l'exploitation d'infrastructures (approvisionnement, élimination des déchets et des eaux usées, routes, transports publics, prestations sociales, etc.). En général, la collectivité ne répercute pas entièrement ces coûts sur les utilisateurs finaux. Ce mécanisme empêche un développement rationnel et économique de l'urbanisation. Cet aspect doit donc être traité dans une plus grande transparence pour qu'il contribue, avec d'autres mesures et instruments, à un développement de l'urbanisation plus économique, plus dense et réduisant les coûts.

## Volet "Solidarité sociale"

Au volet "Solidarité sociale", le développement territorial peut apporter sa contribution à un développement durable du territoire à travers les trois domaines ou critères suivants.

→ Qualité de l'urbanisation et de l'habitat

Ce domaine est abordé sous plusieurs facettes. Il s'agit d'abord d'améliorer les conditions de vie et l'intégration sociale par la qualité de l'urbanisation. La mixité sociale des quartiers et l'intégration des différents groupes composant la population (tranches d'âge, couches sociales, Suisses-étrangers) doivent être soutenues. De même, il faut agir contre la dissociation fonctionnelle (en particulier habitat - travail). Les espaces verts et naturels dans les zones urbanisées doivent être préservés, et étendus là où c'est possible. Parallèlement à une amélioration de la qualité des espaces publics, cette mesure doit avoir un effet positif sur la qualité de vie de la population.

Ces thèmes sont aussi étroitement liés à celui de l'espace d'habitation, dont l'offre doit, dans la mesure du possible, répondre correctement à la demande. En concordance optimale avec d'autres objectifs de l'aménagement du territoire (comme la densification urbaine ou l'utilisation des ressources existantes au sein des zones déjà largement bâties), le développement territorial soutient l'édification d'une offre en logements suffisante, adaptée à la demande et destinée à toutes les couches sociales.

Ensuite, l'urbanisation ne peut pas être traitée sans aborder le thème du transport. L'équipement pour TIM, TP et trafic non motorisé doit être développé de manière différenciée. Selon la structure de l'urbanisation et le type d'habitat, les raccordements doivent être optimisés en mettant l'accent sur le TIM, sur les TP ou sur le trafic non motorisé. Les nouvelles constructions (d'habitation) doivent être implantées en priorité là où l'offre de TP ou de trafic non motorisé est bonne.

Enfin, il faut aussi veiller à préserver les paysages urbains et ruraux apparus au fil du temps. La préservation et l'entretien de monuments patrimoniaux et de structures urbaines et rurales apparues progressivement (sites construits, agriculture caractéristique du paysage, etc.) doivent être soutenus.

## → Sécurité et santé

La protection contre les dangers naturels et les risques technologiques doit être améliorée, ainsi que la sécurité de manière générale. En conséquence, la politique de développement territorial soutient les mesures visant à améliorer la protection contre les dangers naturels (p. ex. prise en compte des dangers naturels dans l'aménagement territorial à tous les niveaux) et à renforcer la sécurité face aux risques technologiques, y compris la sécurité des transports.

Afin de réduire les nuisances et de promouvoir la santé, la politique de développement territorial encourage la protection contre les nuisances sonores et la pollution atmosphérique et vise au maintien de la santé de la population en général.

## → Développement et potentiels des régions

Le schéma d'urbanisation polycentrique existant doit être maintenu et les potentiels propres à chaque région doivent être exploités. La politique de développement territorial soutient le schéma d'urbanisation polycentrique et hiérarchique qui s'est établi progressivement, par des mesures d'aménagement des infrastructures, par une collaboration étroite avec la politique régionale et par une harmonisation continue avec les politiques sectorielles ayant des effets sur l'organisation du territoire.

L'accès aux offres de service public doit être assuré. L'accès à des lieux d'achats, à des offres de formation, de santé, de culture et aux prestations du service public, ainsi qu'à d'autres offres des services de base, doit être maintenu voire renforcé.

## **Volet "Responsabilité environnementale"**

Le premier aspect de ce volet s'inscrit pleinement dans l'appréhension « traditionnelle » et centrale de l'aménagement du territoire puisqu'il s'agit des

### → bases naturelles de la vie.

L'utilisation mesurée du sol doit être assurée. L'extension disproportionnée de l'urbanisation qui consomme des sols de valeur doit être freinée, comme le mitage du paysage en général. Favoriser l'habitat groupé, exploiter les friches industrielles, combler massivement les espaces urbains disponibles, limiter les zones à bâtir et les attribuer à des sites offrant de bonnes caractéristiques spatiales, protéger les terres agricoles de valeur, tels sont les éléments stratégiques de poids qui peuvent contribuer à garantir une utilisation mesurée du sol.

En outre, il faut aussi réduire les atteintes aux paysages, aux espaces naturels et à la diversité des espèces. Les paysages naturels doivent être protégés et la diversité des espèces maintenue. La politique de développement territorial y contribue fortement en établissant des zones protégées et des règles d'utilisation différenciée pour les ressources naturelles et les paysages.

Le développement territorial peut également jouer un rôle important en faveur d'un développement durable du territoire dans le domaine suivant :

→ consommation d'énergie et recours aux énergies renouvelables.

La politique de développement territorial contribue à réduire la consommation d'énergie et à renforcer le recours aux énergies renouvelables. Son action peut passer par une organisation spatiale appropriée et efficace, par la concordance entre urbanisation et transports, par la promotion des TP et du trafic non motorisé, ainsi que par la construction durable (comprise au sens large), car ces mesures augmentent l'efficacité de l'énergie consommée.

La politique de développement territorial doit aussi faciliter l'exploitation des énergies renouvelables à l'intérieur et à l'extérieur des zones à bâtir (p. ex. faciliter le recours à l'énergie solaire et à l'isolation thermique dans les constructions, promouvoir l'exploitation de la biomasse).

Afin d'augmenter la proportion de ressources renouvelables consommées et de réduire la consommation de ressources non renouvelables, il faut prêter une attention particulière à la promotion de la construction durable (matériaux) et à l'augmentation de la proportion de ressources renouvelables. Cet objectif permet, par exemple, d'alléger la pression sur les territoires d'exploitation des gravières.

## **ANNEXE 3    TERMINOLOGIE UTILISEE**

### Critère d'évaluation

Les critères d'évaluation permettent d'évaluer le projet sur la base d'une thématique précise, par ex. la densité de population. Chaque critère peut être évalué par plusieurs indicateurs différents.

### Démarche d'évaluation

La démarche d'évaluation comprend l'ensemble des étapes nécessaires à la mise en œuvre d'une méthode d'évaluation dans un canton.

### Exigence

L'exigence correspond à une valeur qu'un indicateur doit atteindre pour que le projet puisse être accepté, par ex. un projet sera accepté uniquement si il existe un arrêt de transports publics à moins de 300 mètres.

### Indicateur

L'indicateur sert à mesurer le critère. Il est en général apprécié sur une échelle de valeurs. Il peut être quantitatif ou qualitatif.

### Méthode d'évaluation

La méthode d'évaluation est composée de 3 éléments : une liste de projets à évaluer, un outil d'évaluation et un processus d'évaluation.

### Outil d'évaluation

L'outil d'évaluation est utilisé pour évaluer globalement le projet. On lui soumet un projet et il donne une réponse qu'il s'agira ensuite d'interpréter. L'outil est composé de plusieurs critères d'évaluation regroupés dans différents domaines.

### Processus d'évaluation

Le processus d'évaluation décrit la manière dont les projets vont être évalués dans le canton : à quelle étape de la procédure l'évaluation doit-elle être effectuée ? Quelles structures doivent être mises en œuvre ? Quels sont les acteurs du processus ? Comment interpréter les résultats de l'évaluation ? Comment faire la pesée des intérêts si le résultat de l'évaluation n'est pas très tranché ? A qui revient la décision finale ?

### Projet important

Un projet important est défini comme étant un projet qui a un impact important sur le territoire. Trois types de projets importants peuvent être définis : projets à forte génération de trafic, projets produisant des nuisances et des risques pour le voisinage et l'environnement, projets ayant une emprise importante (de grande taille).

### Suivi environnemental de la réalisation SER

Le suivi environnemental de la réalisation (SER) est une démarche d'accompagnement et de contrôle de la conformité d'un chantier de construction avec la réglementation environnementale en vigueur.

### Territorial

Un critère ou un indicateur sont dits territoriaux s'ils sont liés à un lieu précis, par exemple la présence d'un objet figurant dans un inventaire de protection. Il est en général possible de cartographier ces éléments.

**ANNEXE 4    LISTE DE LA DOCUMENTATION CONSULTEE**