



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie
et de la communication DETEC

Office fédéral du développement territorial ARE

**Plan directeur
Canton du Valais**

Adaptation relative aux territoires de protection de la nature et du paysage au niveau cantonal

Rapport d'examen

Ittigen, le 15 mai 2012

SOMMAIRE

1	APPRÉCIATION GÉNÉRALE	3
2	OBJET ET DÉROULEMENT DE L'EXAMEN	4
2.1	Demande du canton	4
2.2	Objet et validité du présent rapport	4
2.3	Déroulement de l'examen	5
3	PROCÉDURE, CONTENU ET FORME	6
3.1	Collaboration entre autorités, information et participation de la population	6
3.2	Contenu et forme de l'adaptation de la fiche F.6	6
3.21	Territoires de protection de la nature et du paysage	6
3.22	Parcs d'importance nationale	9
4	PROPOSITION À L'ATTENTION DE L'AUTORITÉ D'APPROBATION	12

1 Appréciation générale

L'adaptation de la fiche F.6 "Territoires de protection de la nature et du paysage au niveau cantonal" soumise à la Confédération pour approbation vise essentiellement à y introduire la problématique des parcs d'importance nationale, ceci afin de répondre aux exigences de la Confédération en la matière et de permettre aux parcs prévus sur le territoire valaisan d'obtenir le label correspondant. Le canton a saisi cette occasion pour y introduire une description des divers autres territoires et inventaires à prendre en considération et y fixer des grands principes et des tâches générales à remplir par le canton pour l'ensemble des territoires à protéger.

Le contenu de l'adaptation de la fiche F.6 du plan directeur peut être approuvé, sous réserve de l'acceptation des contrats de parcs par les communes concernées. Le canton du Valais devra toutefois faire figurer les périmètres définitifs des parcs sur la carte d'ensemble et les objectifs des parcs dans le texte contraignant du futur plan directeur cantonal.

Dans le cadre de la révision totale en cours du plan directeur, le canton est invité à revoir et approfondir la thématique de la protection de la nature et du paysage et à concrétiser en particulier les indications relatives aux territoires à protéger au niveau cantonal. Le plan directeur devra en effet encore montrer, dans sa partie contraignante, quels sont les différents territoires et objets naturels et paysagers à protéger, où ils se situent, quels sont leurs objectifs de protection spécifiques et les mesures à prendre pour concrétiser ces objectifs et quels sont les conflits possibles avec d'autres utilisations.

2 Objet et déroulement de l'examen

2.1 Demande du canton

Par envoi du 7 juillet 2011, le Service du développement territorial (SDT) du canton du Valais a transmis à l'ARE une demande d'approbation d'une adaptation de son plan directeur cantonal (PDc) qui concerne les "Territoires de protection de la nature et du paysage au niveau cantonal". Cette adaptation a été adoptée le 22 juin 2011 par le Conseil d'Etat.

La demande était accompagnée des documents suivants:

- une fiche F.6 "Territoires de protection de la nature et du paysage au niveau cantonal" (état au 09.06.2011), classée en coordination réglée, avec une carte annexée à l'échelle 1:450'000;
- un rapport explicatif daté de juillet 2011.

La fiche en vigueur, classée en coordination en cours, présente un contenu encore très général sur ces territoires de protection de la nature et du paysage. L'adaptation effectuée vise essentiellement à y introduire la problématique des parcs d'importance nationale afin de répondre aux exigences de la Confédération en la matière et de permettre aux parcs prévus sur le territoire valaisan d'obtenir le label correspondant. Le canton a saisi cette occasion pour étoffer le contenu de la fiche par une description des divers territoires et inventaires à prendre en considération et la définition de grands principes et de tâches générales à remplir par le canton pour l'ensemble des territoires à protéger.

A noter que le canton du Valais entreprend actuellement une révision totale de son plan directeur et qu'une adaptation plus substantielle du thème de la protection de la nature et du paysage s'effectuera dans ce cadre.

2.2 Objet du présent rapport

Le présent rapport d'examen a pour but d'évaluer si l'adaptation du PDc est conforme au droit fédéral et répond aux exigences matérielles et formelles de la loi fédérale (LAT) et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) en matière de planification directrice cantonale notamment.

2.3 Déroulement de l'examen

Par envoi du 21 juillet 2011, l'ARE a consulté les services fédéraux membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) les plus directement concernés (OFEV, OFT, OFROU, OFEN, SG DDPS, seco, OFAG et CFNP). Le présent rapport d'examen tient compte des avis exprimés par ces derniers.

L'ARE n'a pas consulté les cantons voisins étant donné que le contenu de la fiche relatif aux territoires à protéger reste très général et que le canton du Valais ne prévoit pas, pour l'heure, de parcs communs avec ses cantons voisins.

Par envois du 23 février et du 5 avril 2012, le Service, puis le Département responsable de l'aménagement du territoire dans le canton du Valais ont été invités à s'exprimer sur le rapport d'examen. Le Chef du Département cantonal s'est déclaré d'accord avec le contenu de ce rapport dans sa réponse datée du 30 avril 2012.

3 Procédure, contenu et forme

3.1 Collaboration entre autorités, information et participation de la population

Collaboration avec les autorités fédérales: Une première version de cette adaptation du PDC a été envoyée à la Confédération pour examen préalable (art. 10, al. 3 OAT) en septembre 2010 et les résultats de cet examen ont été communiqués au SAT par lettre du 15 février 2011. En outre, des contacts informels et une séance, le 15 mars 2011, ont eu lieu entre l'ARE et le SDT pour clarifier certains aspects ponctuels. La collaboration entre canton et autorités fédérales s'est ainsi déroulée de manière appropriée.

Collaboration avec les cantons et régions limitrophes: Etant donné que le contenu de la fiche relatif aux territoires à protéger reste très général et que le canton du Valais ne prévoit pas, pour l'heure, de parcs communs avec ses cantons voisins une collaboration à ce sujet ne semble pas nécessaire pour l'instant. Quant à la nécessité d'une coordination avec l'Italie voisine, elle est évoquée dans la fiche (parcs du Binntal et du val d'Hérens).

Collaboration au sein du canton: Les services cantonaux mentionnés dans la fiche sous "autres institutions concernées" ont été consultés à deux reprises sur un projet de fiche; le 2^e projet de fiche a également été mis en consultation auprès de la Fédération des Communes valaisannes.

Information et participation de la population: Conformément à la pratique cantonale, il n'y a pas eu de consultation publique sur cette fiche modifiée dans le cadre de la gestion continue du plan directeur. Toutefois, on peut admettre que le contenu encore très général de la fiche quant aux territoires à protéger ne nécessite pas une telle consultation. Pour ce qui est des parcs, le fait que les projets eux-mêmes viennent des régions et des communes et que les contrats de parcs nécessitent l'acceptation des assemblées primaires permet d'assurer la prise en compte de la volonté populaire.

3.2 Contenu et forme de l'adaptation de la fiche F.6

3.21 Territoires de protection de la nature et du paysage

Avec cette fiche consacrée aux territoires de protection de la nature et du paysage au niveau cantonal, le canton traite dans son plan directeur d'un thème important pour l'aménagement du territoire.

L'ARE regrette cependant que le canton n'ait actualisé qu'une fiche isolée et non pas l'ensemble du chapitre ou des fiches relatives à la protection de la nature et du paysage, car il estime le plan directeur en vigueur relativement lacunaire dans ce domaine. En effet, il n'existe pas de rapport explicatif montrant la situation générale en la matière, les fiches existantes ne permettent pas de savoir où en est concrètement la protection de la nature et du paysage dans le canton et une carte d'ensemble du plan directeur avec tous les éléments naturels et paysagers protégés ou dignes de protection fait toujours défaut. Le canton s'efforcera d'améliorer ces aspects dans le cadre de la révision totale du plan directeur actuellement en cours.

En complément à la fiche existante F.5 (Territoires de protection de la nature et du paysage au niveau communal), la fiche F.6 soumise à la Confédération pour approbation est censée traiter tous les territoires de protection de la nature et du paysage d'importance supra-communale. Les différents types d'objets à protéger sont effectivement mentionnés dans la partie Description de la fiche, alors que le chapitre Coordination définit quelques grands principes ainsi que les démarches générales à entreprendre par le canton en vue de la protection de ces territoires. La carte annexée à la fiche montre non seulement les parcs régionaux d'importance nationale, mais aussi les objets IFP et le site Jungfrau-Aletsch classé au patrimoine mondial de l'UNESCO, ce qui est à saluer.

Par rapport à la fiche en vigueur, les modifications apportées représentent un premier pas pour assurer la protection des territoires naturels et paysagers au niveau cantonal. Elles contribuent à améliorer et à préciser les indications du plan directeur dans ce domaine. Cependant, la plupart des indications figurant sous Principes et Marche à suivre revêtent un caractère de programme plutôt que d'aménagement du territoire et les différents territoires à protéger ne sont ni clairement énoncés dans la fiche, ni représentés sur la carte. Dans le cadre de la révision totale de son plan directeur, le canton veillera donc à mieux mettre en évidence:

- Quels sont les objets concrets (territoires naturels et paysagers) à protéger au niveau cantonal: non seulement les IFP, parcs et sites inscrits à l'UNESCO, mais aussi les objets figurant dans les autres inventaires fédéraux et éventuellement cantonaux: sites marécageux, haut-marais, bas-marais, zones alluviales, sites de reproduction des batraciens, prairies et pâturages secs (y compris le périmètre des sites prioritaires au sens de l'art. 5 OPPS), districts francs, réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs, les principaux corridors écologiques présents sur le territoire cantonal (au minimum ceux d'importance supra-régionale) et les autres territoires protégés au niveau cantonal (réserves, zones de protection cantonales ou autres sites mis sous protection par décision du Conseil d'Etat).
- Où sont situés ces objets: il manque en effet une représentation cartographique de tous les territoires, couloirs, objets naturels et paysagers mentionnés dans la partie Description de la fiche. Quant à la représentation cartographique des IFP et objets UNESCO, elle est pour l'heure beaucoup trop schématique.

- Quels sont les objectifs de protection spécifiques et les mesures à prendre pour concrétiser ces objectifs: à ce sujet, il ne suffit pas de dire que les plans d'affectation communaux doivent reporter les objets de protection contenus dans les inventaires fédéraux (principe n°3). Le plan directeur aussi est censé traiter ce thème. Même si les objets IFP sont représentés dans la carte annexée à la fiche, la prise en considération de ces objets et de leurs objectifs de protection dans le plan directeur apparaît – à l'instar de l'ensemble des territoires de protection de la nature et du paysage énoncés précédemment - globalement insuffisante. Le canton se référera ici en particulier aux recommandations de la Confédération (cf. Recommandation pour la prise en compte des inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN dans les plans directeurs cantonaux et dans les plans d'affectation mise en consultation auprès des cantons en juin 2011) ainsi qu'à la publication de l'ASPAN «Les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN», Territoire&Environnement, janvier n°1/11.
- Quels sont les conflits possibles entre territoires de protection et autres utilisations: il manque des indications sur la pesée des intérêts lors de conflits entre objectifs de protection et autres utilisations du sol ou projets (par ex. infrastructures, éoliennes) prévus à l'intérieur d'objets à protéger. Ces aspects pourront également être traités en lien avec d'autres thèmes, dans le cadre de la révision totale du plan directeur.

Toutes ces indications doivent être intégrées dans la partie contraignante du plan directeur. Il est indispensable que les principaux sites d'importance nationale ou cantonale soient reportés sur la (future) carte d'ensemble du plan directeur, afin qu'ils puissent être pris en compte par toutes les instances concernées dans leurs activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (cf. point 1 sous Principes et sous Marche à suivre).

Dans un rapport explicatif, le canton fournira en outre des indications sur la protection effective des objets naturels et paysagers (état de la mise en œuvre dans le canton et les communes, démarches effectuées ou à entreprendre).

Mandat à remplir dans le cadre de la révision totale du plan directeur cantonal:

Le thème de la protection de la nature et du paysage doit être approfondi et concrétisé dans le cadre de la révision totale en cours du plan directeur cantonal. En particulier, le plan directeur montrera

- quels sont les différents territoires et objets naturels et paysagers à protéger au niveau cantonal,
- où ils se situent,
- quels sont leurs objectifs de protection spécifiques et les mesures à prendre pour les concrétiser,
- quels sont les conflits possibles avec d'autres utilisations.

Le canton complétera la partie contraignante (texte et carte) du plan directeur sur ces aspects. Il fournira par ailleurs, dans la partie explicative, un aperçu de l'état de la mise en œuvre concrète dans le canton.

3.22 Parcs d'importance nationale

La fiche F.6 a été adaptée essentiellement pour répondre aux exigences découlant de la nouvelle politique fédérale des parcs d'importance nationale. La fiche fournit donc des indications plus détaillées sur ce thème; quant à la carte annexée, elle montre la délimitation de trois projets de parcs à une échelle 1:450'000.

La modification du plan directeur prévoit la création de trois parcs naturels régionaux. Une demande d'aides financières globales et d'attribution du label "Parc" selon l'Ordonnance fédérale sur les parcs d'importance nationale (OParcs) a été envoyée à l'OFEV en janvier 2011 pour le parc naturel régional du Binntal et en janvier 2012 pour celui de Pfyn-Finges. Le label a déjà été octroyé au parc du Binntal (décision de l'OFEV du 5 septembre 2011), mais ne prendra effet que lorsque l'adaptation du plan directeur cantonal aura été approuvée. Quant au projet de parc du Val d'Hérens/Grône, il a été refusé en votation populaire par 5 des 7 communes concernées en décembre 2011.

Le projet de fiche prend en compte les exigences énoncées dans la Notice explicative «Inscription des parcs selon la LPN dans le plan directeur cantonal» (ARE, 31 août 2009) comme suit:

- Stratégie cantonale en matière de parcs: le canton du Valais a établi une telle stratégie sous la forme du «Concept cantonal concernant la création et la gestion de parcs d'importance nationale». Le contenu matériel de ce concept n'est expliqué ni dans la fiche, ni dans le rapport explicatif. La fiche F.6 décrit cependant brièvement les tâches du canton selon ce concept.
- Objectifs territoriaux des projets de parcs: des objectifs stratégiques généraux pour tous les parcs et des objectifs spécifiques à chacun des trois parcs sont détaillés dans la partie descriptive de la fiche.
- Périmètres des parcs: ils sont montrés dans une carte synoptique annexée à la fiche, sur laquelle figure aussi l'extension potentielle du parc de Finges. La représentation cartographique étant peu précise, la fiche fournit aussi une liste des communes concernées par les projets de parcs naturels régionaux déposés auprès de la Confédération.
- Besoins de coordination territoriale: dans la fiche et le rapport, il n'est pas fait mention d'un besoin de coordination particulier avec d'autres activités à incidence territoriale; la représentation cartographique choisie (et l'absence de carte d'ensemble du plan directeur) ne permet malheureusement pas de se faire une idée des conflits potentiels avec d'autres utilisations du sol.

- **Recommandations/mandats pour la mise en œuvre par le canton et les communes:** les mandats du canton sont formulés sous forme d'une ou deux tâches générales à remplir, notamment la nécessité de reporter les parcs dans les plans d'affectation communaux (principe n° 3).
- **Indications harmonisées à large échelle, le cas échéant, au-delà des frontières cantonales:** la collaboration avec les régions limitrophes de l'Italie voisine est mentionnée sous la description des parcs du Binntal et du Val d'Hérens.

Ainsi, l'ARE est de l'avis que les remarques exprimées lors de l'examen préalable du 15 février 2010, basées sur la notice explicative mentionnée ci-dessus, ont été globalement prises en considération par le canton qui a intégré quelques indications plus concrètes dans son plan directeur. Il constate cependant que:

- la fiche envoyée pour approbation présente un état de coordination réglée pour les trois parcs, alors que l'avancement des dossiers et donc de la coordination est différent (voir ci-dessus);
- le périmètre des parcs est montré dans une annexe à la fiche, annexe que le canton ne considère pas comme contraignante pour les autorités;
- les objectifs généraux et spécifiques des parcs sont mentionnés dans la partie Description de la fiche qui n'est pas non plus contraignante pour les autorités.

L'ARE considère comme contraignant l'ensemble des indications relatives aux parcs figurant dans la fiche F.6 du plan directeur cantonal. Etant donné que le processus de décision par les communes pour les parcs de Pfyn-Finges et de Val d'Hérens/Grône était encore en cours lors de l'élaboration de la fiche et de son adoption par le Conseil d'Etat, l'approbation de ce contenu doit se faire sous réserve de l'acceptation des contrats de parcs par les communes concernées. Le SDT a précisé que suite à l'approbation fédérale, il transmettrait à la Confédération, pour prise de connaissance, la carte des parcs annexée à la fiche F.6 mise à jour sur la base des décisions des communes concernées.

Le canton du Valais devra en outre faire figurer les périmètres définitifs des parcs sur la carte d'ensemble et les objectifs des parcs dans le texte contraignant du futur plan directeur cantonal.

Le Secrétariat général du DDPS a exprimé le souci d'assurer l'utilisation de ses installations situées dans des parcs d'importance nationale. Or, à l'intérieur des trois parcs régionaux d'importance nationale actuellement prévus sur le territoire du canton du Valais, se trouvent des installations militaires. L'ARE rappelle que la présence et l'utilisation de telles installations sont garanties conformément au plan sectoriel militaire et qu'une collaboration avec le DDPS doit être recherchée dans le cadre des projets de parcs.

Lors d'éventuelles futures adaptations liées à d'autres parcs d'importance nationale, le canton est invité à intégrer dans la fiche F.6 des indications concernant la nécessité de coordonner les activités des parcs avec celles des installations militaires.

L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a exprimé le même souci en ce qui concerne les projets en faveur du développement régional soutenus financièrement par la Confédération au sens de l'article 93 de la loi fédérale sur l'agriculture. L'OFAG soutient actuellement de tels projets dans les parcs de Finges et du Val d'Hérens. L'ARE rappelle que les objectifs et les mesures de projets soutenus financièrement par la Confédération doivent être garantis à l'intérieur des parcs et qu'une collaboration avec les services compétents doit être recherchée dans le cadre des projets de parcs.

La Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) rend attentif au fait que certaines parties de ces parcs se situent dans des objets IFP. Les parcs devront donc respecter les objectifs de protection de ces derniers. En cas de mesure ou projet de construction touchant ces objets, la CFNP se réserve le droit de formuler une expertise au sens de l'art. 7 LPN.

Le contenu de l'adaptation du plan directeur relatif aux parcs (partie Description et partie Coordination) est approuvé sous réserve de l'acceptation des contrats de parcs par les communes concernées.

Mandat à remplir dans le cadre de la révision totale du plan directeur cantonal:

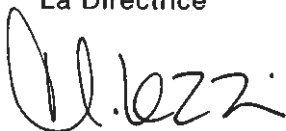
Le canton du Valais fera figurer les périmètres définitifs des parcs sur la carte d'ensemble et les objectifs des parcs dans le texte contraignant du futur plan directeur.

4 Proposition à l'attention de l'autorité d'approbation

Suite à l'examen effectué, l'ARE propose au DETEC de prendre la décision suivante:

1. Sur la base du rapport d'examen de l'ARE du 15 mai 2012, l'adaptation de la fiche F.6 du plan directeur du canton du Valais est approuvée avec la réserve mentionnée sous chiffre 2.
2. Pour les parcs, l'ensemble des indications du plan directeur (partie Description et partie Coordination) est considéré comme contraignant; demeure réservée l'acceptation des contrats de parcs par les communes concernées.
3. Dans le cadre de la révision totale en cours du plan directeur
 - a) le canton du Valais fera figurer les périmètres des parcs sur la carte d'ensemble et les objectifs des parcs dans le texte contraignant en tenant compte des remarques figurant dans le rapport d'examen de l'ARE du 15 mai 2012.
 - b) le canton devra revoir et approfondir la thématique de la protection de la nature et du paysage et concrétiser en particulier les indications relatives aux territoires à protéger au niveau cantonal en tenant compte des remarques figurant dans le rapport d'examen de l'ARE du 15 mai 2012.

Office fédéral du développement territorial
La Directrice



Maria Lezzi