

Exemple pratique



«Faire des compromis est dans la nature des choses»

Comme dans de nombreuses régions de Suisse, les intérêts liés au territoire du Haut-Valais sont divers. L'intervention d'un coordinateur neutre, l'esprit de compromis et la volonté de chercher des solutions ensemble et de façon intersectorielle contribuent à réduire les conflits d'intérêts et d'utilisation. La prise en compte de perspectives, d'idées et de besoins différents offre souvent de nouvelles possibilités prometteuses. Même lorsqu'il s'agit de développer les potentiels existants, une collaboration au-delà des limites traditionnelles est une clé importante du succès.

Que signifie «développement cohérent du territoire» ?

La population et l'économie de la Suisse croissent et occupent toujours plus d'espace. Il s'agit en même temps de conserver des paysages variés, la biodiversité et des ouvrages importants. Afin de pouvoir mieux harmoniser les différents intérêts liés au territoire, les communes, les villes, les régions, les cantons et les offices fédéraux doivent coordonner leurs politiques, leurs programmes et leurs mesures pour tendre avec les acteurs privés à un développement cohérent du territoire – à condition d'avoir une vision commune. Cette vision repose sur cinq **idées directrices** :

- harmoniser les politiques à incidence territoriale ;
- exploiter les synergies et réduire les conflits ;
- mettre en réseau les centres et la périphérie ;
- penser et agir dans les espaces fonctionnels ;
- promouvoir les forces régionales.

Les **exemples pratiques de développement cohérent du territoire** illustrent la façon dont ces lignes directrices sont mises en œuvre dans certaines régions de Suisse.

Informations supplémentaires sur le site Internet de regionsuisse : www.regiosuisse.ch/developpement-coherent-du-territoire

La région du Haut-Valais en bref

Le Haut-Valais se situe au cœur des Alpes. Il englobe des espaces ruraux, des régions de montagne, des agglomérations et des centres touristiques. Seuls 2 % de la surface totale, qui s'élève à 262 103 hectares, sont de la surface d'habitat et d'infrastructure. Plus de 80 000 personnes – près d'un quart de la population totale du Valais – y vivent dans 63 communes au total. Avec une valeur ajoutée brute nominale de 4 634 millions de francs, le Haut-Valais a réalisé 26 % du PIB cantonal en 2016. L'industrie, notamment avec l'entreprise LONZA AG, est un moteur économique essentiel. Deux bons tiers de la performance économique proviennent du secteur des services. A côté des branches classiques comme le commerce et les transports, ce secteur est très marqué par le tourisme.

**Surface de 262 103 ha —
Surface d'habitat et d'infrastructure
5273 ha (2 %)**

63 communes

82 844 habitants¹

**Répartition des salariés (EPT)²:
secteur primaire 4 % — secondaire 28 % —
tertiaire 68 %**

¹Etat 2016. ²Equivalents plein temps, état 2015.

De nombreux sites naturels protégés comme le bois de Finges ou la forêt d'Aletsch, mais aussi le Parc paysager de la vallée de Binn, se situent dans la région. Ils sont importants pour le tourisme surtout à cause de leur paysage. En même temps, l'exploitation économique de ces régions est limitée. Les diverses demandes portant sur le même territoire peuvent sans cesse entraîner des conflits d'utilisation. Il faut donc viser un développement cohérent du territoire dans lequel les différents acteurs coordonnent le mieux possible leurs politiques, leurs programmes et leurs projets à incidence territoriale.

Créé en 2008, le Centre régional et économique du Haut-Valais SA (RWO AG) contribue à un développement cohérent du territoire en tant que centre de compétences pour le développement

régional du Haut-Valais. Il soutient les innovations, initie des coopérations et promeut le transfert de savoir. La gestion des projets compte parmi ses compétences clés. La répartition de l'actionnariat de RWO AG entre les communes haut-valaisannes, le canton et les entreprises lui permet de dépolitiser le travail quotidien et de mener une action intersectorielle dans l'intérêt général.

Harmoniser les politiques à incidence territoriale

Un exemple concret de la possibilité de coordonner avec succès différents intérêts et domaines politiques est le réaménagement de la gare de Brigue-Naters.

La place de la gare de Brigue est utilisée par le Matterhorn Gotthard Bahn, CarPostal Valais, les piétons, les cyclistes et des entreprises de taxis. Une gestion plus simple et plus logique de ces différents usagers est demandée de toutes parts. Le projet initial qui consistait à faire utiliser les voies 1 et 2 de la gare CFF par la Matterhorn Gotthard Bahn n'a pu être mis en œuvre. Les fréquences des transports publics ont trop augmenté après l'ouverture du tunnel de base du Lötschberg (NLFA) pour le permettre.

L'objectif du projet «réaménagement de la gare de Brigue-Naters» est d'établir une organisation bien perceptible tout en améliorant la qualité urbanistique de la gare. Vu le manque d'espace, ce n'est pas une mince affaire! Le fait que chaque usager de la place de la gare mette ses exigences au premier plan aboutit à des conflits d'intérêts et d'utilisation. Afin de parvenir à une solution largement acceptée malgré cette situation initiale, il a fallu trouver un coordinateur neutre pour diriger le projet. En tant que service de développement régional qui se charge en même temps de diriger l'agglomération de Brigue-Viège-Naters, RWO AG a pu assumer cette fonction de manière crédible.

Le réaménagement de la gare de Brigue a dû prendre en compte et coordonner non seulement les intérêts des usagers, mais aussi d'autres exigences: par exemple l'accès aux immeubles des CFF, les règles d'aménagement du territoire, les

Editeur et auteur

regiosuisse – Centre du réseau
de développement régional
Hofjistrasse 5
CH-3900 Brigue
info@regiosuisse.ch
+41 27 922 40 88
www.regiosuisse.ch

Version juillet 2018



Le projet « Linie » de Luigi Snozzi donne un nouveau visage à la place de la gare.

Visualisation du projet lauréat tirée du rapport du jury.

exigences urbanistiques, l'utilisation et la valorisation touristique ou encore les besoins du commerce. Les discussions et les résultats d'analyse de ces thèmes ont révélé qu'une surface deux fois plus grande que le terrain de la gare serait nécessaire pour tenir compte de tous les intérêts. Le fait que tous les partenaires aient pu se mettre d'accord sur un plan-cadre commun après avoir réalisé une planification test a constitué une étape capitale. Le fait que la Matterhorn Gotthard Bahn se déclare prête à renoncer à ses voies sur la place de la gare, à condition que les voies de l'ouest soient déplacées au nord de la gare, a représenté un changement important par rapport à la situation initiale. Il en résulte la création d'une sorte de gare avancée et la libération de l'espace pour la création d'un nouveau quartier résidentiel et commercial à l'ouest de Brigue.

Différents facteurs contribuent à la possibilité de coordonner avec succès les différents intérêts et domaines politiques pour réaménager la gare :

- Un coordinateur qui soit indépendant, légitimé et crédible – politiquement et économiquement – qui puisse axer son travail sur un développement régional optimal, indépendant des intérêts politiques, sectoriels ou individuels et ainsi être bien accepté par tous les participants et les personnes concernées.

- Un coordinateur qui dispose des compétences nécessaires pour diriger des projets aussi complexes : on lui demande non seulement du savoir-faire dans les domaines de la gestion de projets, de processus et du transfert de connaissances, mais aussi des compétences spécifiques à la discipline.

- L'excellent réseau régional du coordinateur, qui assure l'ancrage dans la région ainsi que la proximité avec les acteurs économiques et d'autres groupes d'intérêts. Le coordinateur doit être informé des activités, des problèmes et des défis des acteurs les plus divers et connaître les interlocuteurs spécifiques à chaque branche.

- Le respect des structures de gouvernance : Il s'agit surtout de respecter les différents processus de prise de décision. Il faut par exemple suivre un autre processus auprès des CFF qu'auprès de la commune de Brigue-Glis. Il faut en outre considérer que les membres d'un groupe de pilotage ne sont le plus souvent pas dotés de la même compétence de décision. Le processus doit donc être organisé de façon transparente et tous les documents doivent toujours être accessibles à tous les groupes d'intérêts.

- L'approche méthodologique choisie : En faisant appel à des experts, les représentants des différents milieux intéressés ont développé une solution ensemble. Cette « approche développeurs » n'apporte peut-être pas toujours la solution optimale, mais assurément une solution acceptable pour tout le monde et par conséquent réalisable. Elle est plus coûteuse par exemple que l'« approche conseillers », qui prescrit souvent la solution optimale – mais indépendamment de la faisabilité (politique). Les ressources supplémentaires dépensées lors de la planification peuvent la plupart du temps être économisées lors des phases ultérieures, parce que tout le monde coopère à la solution élaborée.

Penser et agir dans les espaces fonctionnels

Le rayon d'action approprié pour la mise en œuvre de projets et de mesures ne correspond souvent



Cycliste à Zermatt.

©Valais/Wallis Promotion -
Pascal Gertschen

pas aux limites politico-administratives. Il dépend au contraire des relations économiques, des interdépendances en matière de transports, des activités sociales, des défis qui se présentent, etc.

Etant donné qu'il manquait dans le Haut-Valais un coordinateur régional qui s'occupe du développement touristique impliquant plusieurs destinations, on a décidé de combler cette lacune en créant le réseau STRATOS. Un de ses objectifs principaux est de développer de nouveaux produits touristiques impliquant plusieurs destinations. Par conséquent, le réseau STRATOS favorise délibérément la collaboration entre destinations et contribue ainsi au développement touristique de la région. Le réseau intègre presque toutes les destinations touristiques du Haut-Valais, la Matterhorn Gotthard Bahn, CarPostal Valais et Valais/Wallis Promotion. Si nécessaire, d'autres destinations et fournisseurs de prestations du Valais ou d'ailleurs seront intégrés dans les projets, ce qui permettra de tenir compte des interactions fonctionnelles en matière de tourisme.

En tant que service de développement régional, RWO AG a pour mandat d'assumer le secrétariat du réseau. Afin de pouvoir tenir compte le mieux possible des interactions fonctionnelles au sein du Haut-Valais pour la mise en œuvre des projets, RWO AG se réfère aux deux principes suivants dans son activité pour le réseau STRATOS :

- Périmètres de projet orientés vers les besoins : Les projets devraient se développer « bottom-up », par exemple à partir d'un besoin de l'économie (touristique). Dans de nombreux cas, cette approche bottom-up aboutit à une correspondance entre le périmètre d'impact et l'espace fonctionnel pertinent.

- Définition claire et intégration des bénéficiaires : Malgré l'optique impliquant plusieurs destinations, les projets initiés n'ont pas toujours pour objectif de bénéficier à l'ensemble de la région. Ils doivent au contraire profiter en premier lieu à ceux qui les initient et les cofinancent.

Les idées concrètes de projets sont développées pendant des rencontres et des ateliers des membres du réseau. C'est ainsi que les idées et la capacité d'innovation des différents fournisseurs de prestations touristiques sont exploitées de manière ciblée dans la région du Haut-Valais.

Un exemple concret de projet initié par le réseau STRATOS est « Bike Valais/Wallis » (voir aussi « Ce qu'en disent les praticiens »). Le projet auquel ont participé neuf destinations du Haut-Valais et deux destinations (régions) du Bas-Valais a pour but de développer des expériences cyclistes impliquant plusieurs destinations et d'élever le Valais au rang de grande destination du vélo. Des analyses SWOT des réalités locales au sein des régions participantes ont fourni les bases nécessaires. On a également procédé à des analyses de l'offre touristique et à des vérifications en matière d'aménagement du territoire (nature du terrain, prise en compte des zones protégées, etc.). Le projet est soutenu par la Confédération et le canton avec des fonds NPR, et cofinancé par les destinations.

Informations supplémentaires sur les projets :

www.rw-oberwallis.ch/projekte/

Ce qu'en disent les praticiens

Le projet «Bike Valais/Wallis», issu du réseau STRATOS, est conçu en fonction de plusieurs destinations et concerne les thématiques territoriales les plus diverses. David Caliesch, chef de projet RWO AG, et Marcelline Kuonen, responsable jusqu'à mi-2018 de la gestion des expériences et du marché auprès de Valais/Wallis Promotion, racontent le processus. Leurs réponses sont résumées ci-dessous.

Quel rôle a joué RWO AG dans le projet ?

La direction générale pour la mise en œuvre du projet incombe à Valais/Wallis Promotion. RWO AG et l'Antenne Région Valais romand (ARVR) sont responsables de deux projets partiels : « Infrastructure et financement » et « Qualification et capacités ». Le rôle de RWO AG est clairement défini par les projets partiels. Au niveau opérationnel, RWO AG a pour tâche première de rapprocher les communes au sein des régions et d'organiser les porteurs de projets en conséquence (p. ex. dans le cadre d'une convention intercommunale sur le modèle de la loi sur les communes).

Durant le projet, une stratégie de développement d'une offre locale de vélos et de VTT a en outre été élaborée au niveau cantonal. Un comité de pilotage nommé par le Conseil d'Etat, dirigé par le Service cantonal du développement économique et auquel participe RWO AG a été institué pour sa mise en œuvre. Il a pour but de définir des critères de qualité contraignants et de coordonner la réalisation de la stratégie entre les porteurs de projets.

Quels domaines politiques et quels thèmes à incidence territoriale le projet concerne-t-il ?

Il concerne différents thèmes à incidence territoriale, tels que l'aménagement du territoire, la politique du tourisme ou la protection de l'environnement. Il implique aussi les institutions compétentes, par exemple les services cantonaux, les associations de protection de l'environnement, les gardes-chasses et les chasseurs, les organisations touristiques, les communes et enfin tous les fournisseurs de prestations le long de la chaîne de valeur ajoutée au sein des destinations. Le défi du projet est d'y intégrer tous ces interlocuteurs et de satisfaire leurs exigences, tandis que l'orientation systématique vers les besoins des clients reste au centre de l'attention. Il s'agit d'aborder les conflits d'intérêts et de trouver des solutions, par exemple sur la question de la coexistence entre la randonnée et le VTT.

Comment a-t-on géré les multiples exigences et intérêts ?

Il est important que le terrain soit déblayé au niveau politique pour que la mise en œuvre soit la moins difficile possible. Les responsables de la mise en œuvre, à savoir Valais/Wallis Promotion, RWO AG et l'ARVR, doivent se concerter et se coordonner régulièrement avec les porteurs de projets et les autres groupes d'intérêts. La nécessité de faire des compromis est dans la nature des choses. La transparence de la communication et l'information de tous les participants sont importantes. Des mesures de communication ont

été définies à cet effet et des séances d'information ont lieu à intervalles réguliers. Si nécessaire, on informe sur le processus concret par exemple lors de séances du conseil communal. Il faut enfin réaliser une pesée des intérêts entre les différents acteurs (p. ex. entre tourisme et protection des animaux sauvages).

En général, quelques communes et les destinations associées se regroupent pour la mise en œuvre concrète des solutions. Un suivi actif des porteurs de projets sur l'ensemble du processus est efficace. Il y a des questions à tirer au clair, des bases légales à observer et de nouvelles solutions à élaborer.

Afin de pouvoir détecter les conflits de bonne heure et les gérer correctement, des préavis sur le projet ont été demandés à différentes institutions, telles que le WWF Haut-Valais, le Service cantonal des forêts, des cours d'eau et du paysage, le Service du développement territorial et Valais/Wallis Promotion.

Comment a-t-on défini le périmètre du projet et les communes ou destinations participantes ?

Dans le cadre de l'élaboration du concept général, 19 régions ont été définies pour l'ensemble du Valais. Onze d'entre elles ont finalement participé au projet. Pour la région du Haut-Valais, les destinations (régions) participant au réseau STRATOS ont pu être reprises.



Marcelline Kuonen, responsable de la gestion des expériences et du marché auprès de Valais/Wallis Promotion



David Callesch, chef de projet RWO AG

Contact

Centre régional et économique du Haut-Valais SA

info@rw-oberwallis.ch

Tél. +41 27 921 18 88

www.rw-oberwallis.ch