



Département de l'économie, de l'énergie et du territoire
Service du développement territorial

Departement für Volkswirtschaft, Energie und Raumentwicklung
Dienststelle für Raumentwicklung



CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

**Rapport accompagnant
l'avant-projet de modification de la loi cantonale
d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du
territoire (LcAT) et
l'avant-projet de Concept cantonal de développement
territorial (CCDT)**

Table des matières

1	Introduction	3
1.1	Cadre général.....	3
1.2	Projet Développement territorial 2020.....	4
2	Révision partielle de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT)	5
2.1	Objectif de la révision	5
2.2	Exposé général des modifications	6
2.2.1	Chapitre 1 : Dispositions générales	6
2.2.2	Chapitre 2 : Tâches du Canton.....	6
2.2.3	Chapitre 3 : Tâches des communes	7
2.2.3.1	Concept communal global de développement spatial	7
2.2.3.2	Le Plan directeur intercommunal	7
2.3	Détail des modifications.....	8
3	Concept cantonal de développement territorial (CCDT).....	8
3.1	Objectif du projet	8
3.2	Elaboration	9
3.3	Contenu.....	10
4	Conclusion	11

1 Introduction

1.1 Cadre général

La question du développement territorial constitue un enjeu majeur pour le futur de notre société. Les tendances générales suivantes, pertinentes pour le territoire et l'urbanisation, doivent avant tout être prises en compte :

- la croissance de la population qui exerce une pression sur le paysage ;
- l'accroissement de la mobilité alors que les infrastructures de transport sont à la limite de la charge critique ;
- l'augmentation du bien-être et l'évolution des exigences en termes de logements ;
- la modification des espaces de vie et économique qui ne correspondent plus aux limites institutionnelles.

Pour relever ces défis, le Canton du Valais s'est engagé dans la révision de la planification directrice cantonale ainsi que de la législation y relative.

La tâche de la planification cantonale consiste à faire concorder les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire avec le développement spatial souhaité. Cette coordination doit être comprise comme un processus continu et exige une collaboration étroite entre toutes les instances concernées aux niveaux communal, cantonal et national.

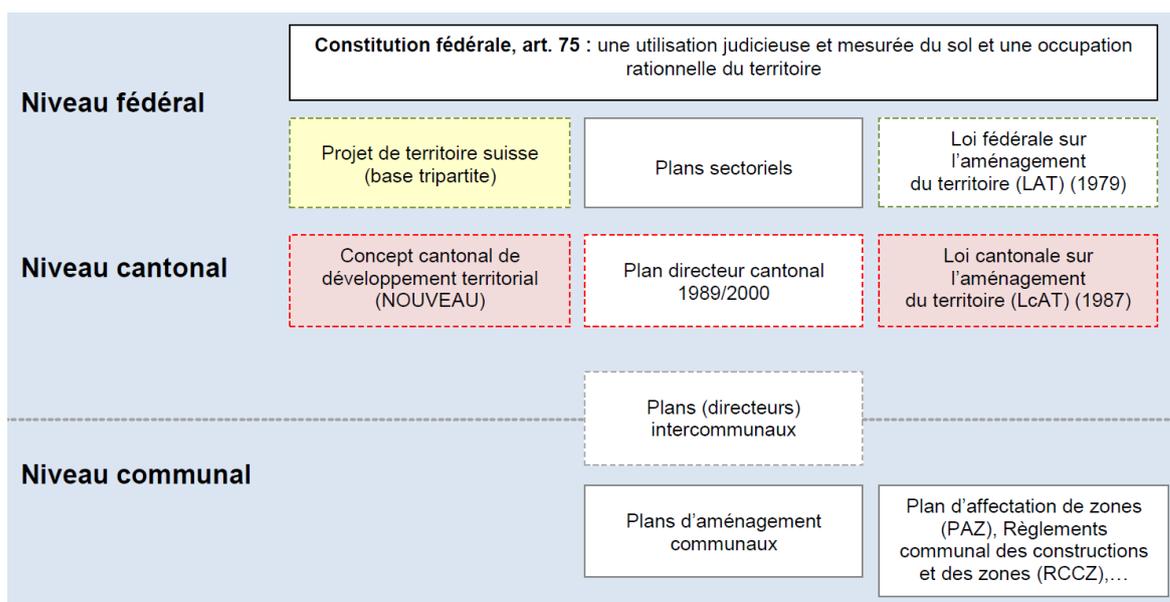


Fig. 1 : Tableau des compétences et instruments en matière d'aménagement du territoire (source :SDT)

Au niveau de la Confédération, le cadre pour l'aménagement du territoire est donné par l'article 75 de la Constitution fédérale, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), les plans sectoriels ainsi que le Projet de territoire suisse. Ce dernier est une aide à l'orientation et à la décision pour tous les acteurs de l'aménagement du territoire et fixe des objectifs, des stratégies et des recommandations pour le développement territorial futur de la Suisse. Ce projet a été adopté entre juin et octobre 2012 par l'ensemble des organisations partenaires, à savoir l'Association des communes suisses (ACS), l'Union des villes suisses (UVS), la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ainsi que le Conseil fédéral.

Par analogie, au niveau cantonal, les outils de planification sont la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LcAT), le plan directeur cantonal (PDC) ainsi que, en tant que nouvel instrument, le Concept cantonal de développement territorial (CCDT). Ce concept équivaut à un projet de territoire cantonal (volet stratégique) sur lequel s'appuie la révision globale du plan directeur cantonal (volet opérationnel).

1.2 Projet Développement territorial 2020

Par le biais du **Projet Développement territorial 2020** (dt2020), le Conseil d'Etat a manifesté en 2010 la volonté d'entreprendre des réformes dans le domaine du développement territorial, en se fixant comme objectif d'élaborer une politique pour un développement territorial global, durable, rationnel, cohérent et équitable pour le bien-être de la population valaisanne. La fin de ce projet global est prévue pour 2015.

Les principaux objectifs du Conseil d'Etat ont été définis comme suit :

- renforcement du niveau stratégique du plan directeur cantonal ;
- meilleure prise en considération des espaces fonctionnels par un renforcement du niveau intercommunal ;
- définition des priorités dans l'esprit de la planification positive ou négative (cartographie).

Afin de mettre en œuvre cette politique de développement territorial, il est indispensable de disposer de procédures et d'instruments cohérents et performants. Dans ce but, trois projets partiels ont été définis :

- 1) la redéfinition des **objectifs d'aménagement du territoire** et l'élaboration du **Concept cantonal de développement territorial** (CCDT), nouvel instrument qui constitue un cadre d'orientation stratégique pour la coordination des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire dans le canton ;
- 2) la révision de la **loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire** (LcAT) du 23 janvier 1987, avec pour objectifs d'alléger les procédures, maintenir les tâches et prérogatives des communes et renforcer la coopération intercommunale ;
- 3) la révision globale du **plan directeur cantonal** (PDC), qui doit être actualisé tous les 10 ans selon l'article 9 LAT.

Le développement territorial étant basé sur un partenariat entre les différents niveaux institutionnels, le Projet dt2020 est suivi par un comité de pilotage constitué de représentants des communes, des régions socio-économiques et du Canton.

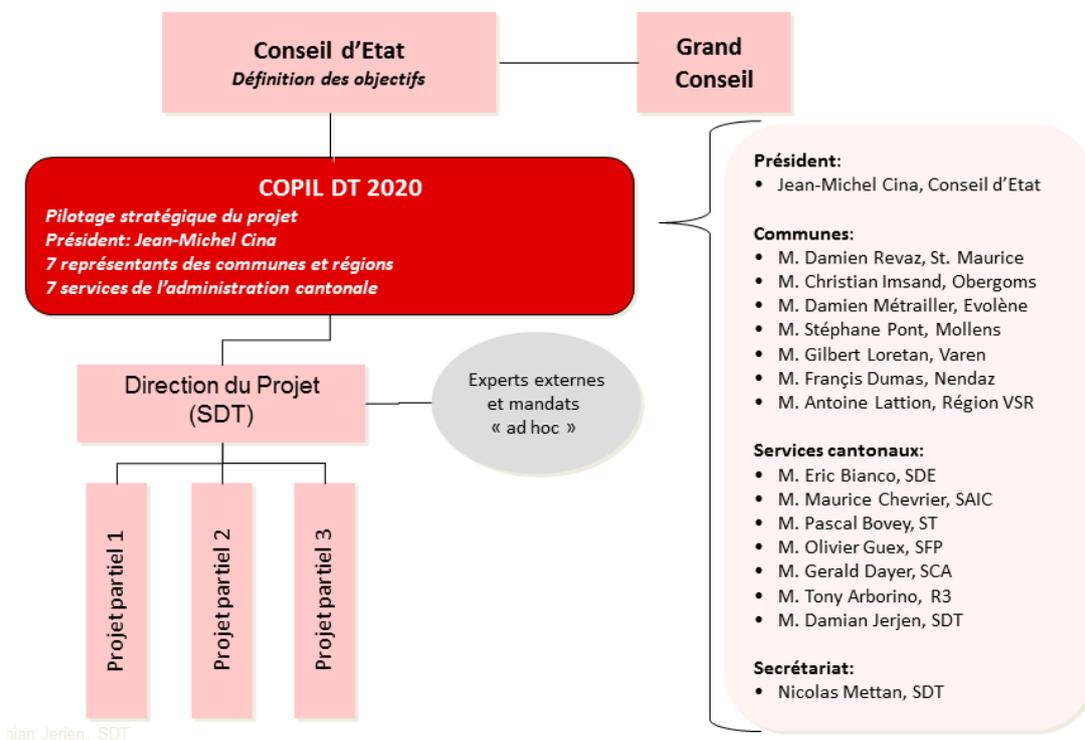


Fig. 2 : Organisation du Projet dt2020 (source : SDT)

La direction du Projet dt2020 et la gestion opérationnelle de chacun des projets partiels sont de la responsabilité du Service du développement territorial (SDT). Ces projets partiels sont menés de manière coordonnée, comme le démontre le tableau ci-dessous (fig. 3).

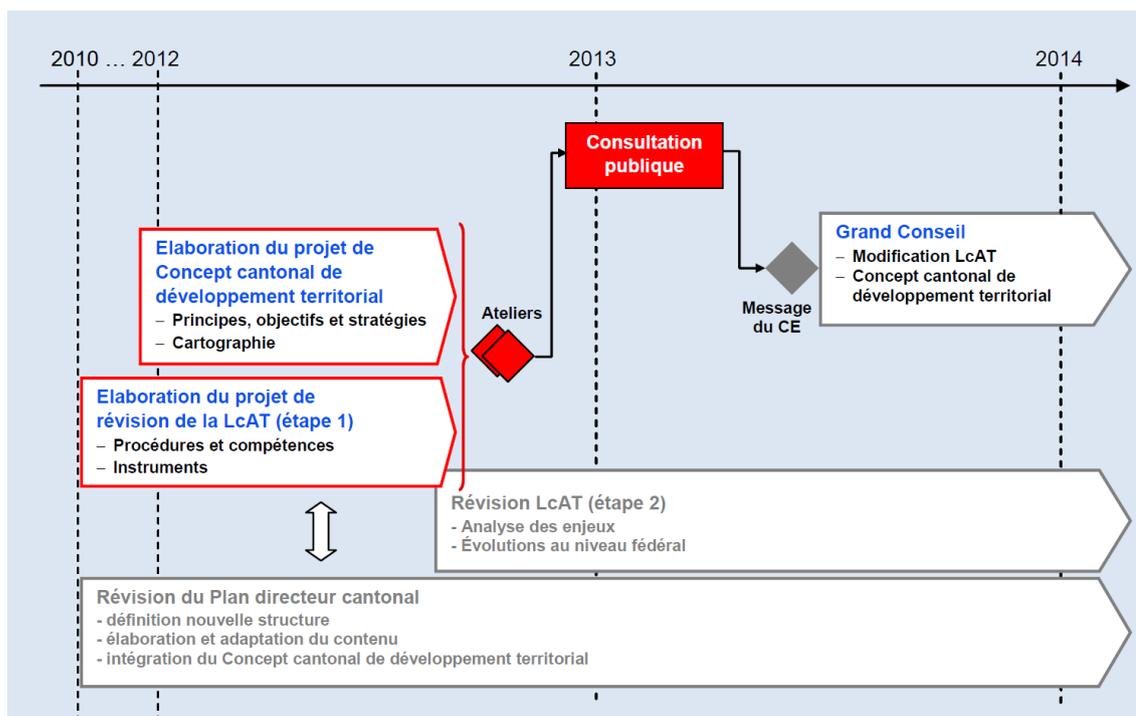


Fig. 3 : Planification des projets partiels du Projet global dt2020 (source : SDT)

La première étape de la **révision de la LcAT** a pour objectif d'adapter les bases légales cantonales en fonction de la révision de la planification directrice cantonale.

L'**élaboration de l'avant-projet de CCDT** a débuté en automne 2011. Durant l'été 2012, cet avant-projet a été discuté avec les services cantonaux concernés et coordonné avec les stratégies et concepts existants. Il a ensuite été présenté en octobre 2012 aux communes du Haut-Valais et du Valais romand lors de deux ateliers participatifs

Le CCDT ne sera cependant soumis à l'adoption du Grand Conseil qu'après l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LcAT.

Les deux avant-projets précités (LcAT et CCDT) font l'objet de la présente consultation.

En parallèle, les travaux relatifs à la révision globale du PDC sont en cours, ainsi que les premières analyses concernant un besoin d'adaptations ultérieures de la législation cantonale (2^{ème} étape de la révision de la LcAT), qui résultera notamment de l'évolution de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire (referendum contre la modification de la LAT, révision de la LAT suite à l'initiative sur les résidences secondaires et celle relative au paysage, etc.).

2 Révision partielle de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

2.1 Objectif de la révision

La première étape de la révision partielle de la LcAT prend en compte les éléments nécessaires pour la mise en œuvre du Projet dt2020. L'objectif de cette révision est d'introduire une **nouvelle procédure** pour l'élaboration du plan directeur (simplification et accélération des procédures d'élaboration, d'adoption et de modification du plan directeur, intégration du **CCDT**), de clarifier les **compétences** entre le niveau stratégique (Grand Conseil) et le niveau opérationnel (Conseil d'Etat) et d'introduire la notion de collaboration intercommunale du point de vue de l'aménagement du territoire par le biais du **plan directeur intercommunal**.

La poursuite des travaux de révision du Plan directeur cantonal dépend de l'entrée en vigueur de cette révision.

2.2 Exposé général des modifications

La LcAT se divise en quatre chapitres : 1. les dispositions générales de l'aménagement du territoire, 2. les tâches du canton, 3. les tâches des communes et 4. les dispositions transitoires et finales.

Les révisions proposées concernent les trois premiers chapitres de la LcAT.

2.2.1 Chapitre 1 : Dispositions générales

Pour plus de clarté, il n'est plus fait référence à l'aménagement régional dans la LcAT (remplacé à l'article 4 par la notion de planification intercommunale), afin de ne garder que les deux niveaux d'aménagement, communal et cantonal (art. 3).

La notion de région est en effet trop floue et peu couvrir des territoires différents en fonction de la thématique traitée. Quant à la région socio-économique, elle ne correspond pas à un niveau institutionnel et ne possède pas de compétence en aménagement du territoire.

2.2.2 Chapitre 2 : Tâches du Canton

Une séparation claire entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel est définie dans la planification directrice cantonale (fig. 4).

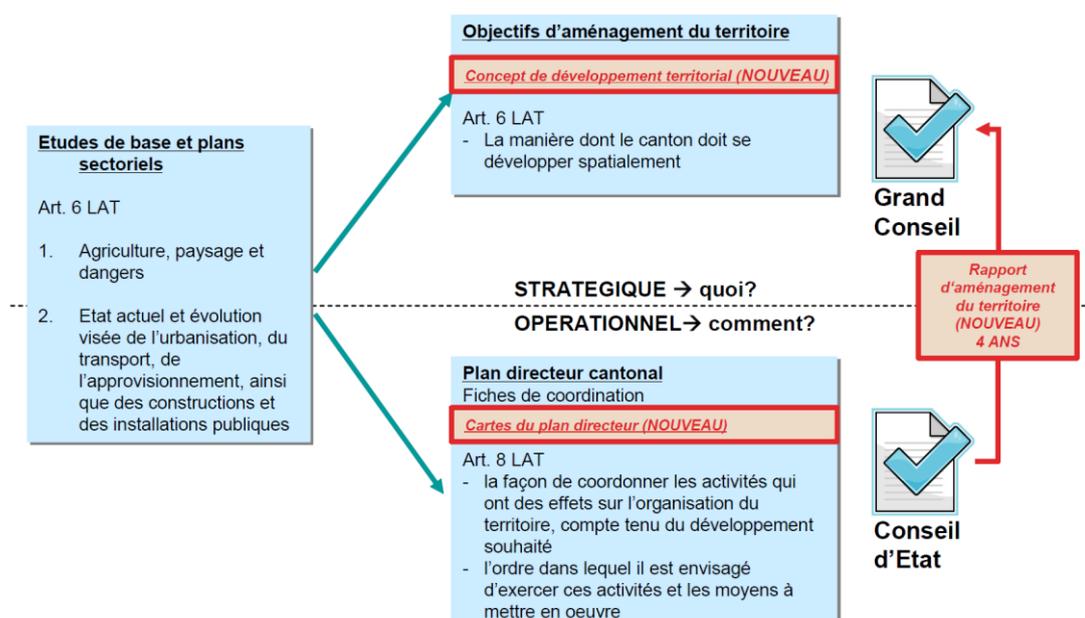


Fig. 4 : Réorganisation des compétences pour la planification directrice 2020 (source : SDT)

Le **niveau stratégique** est renforcé et complété par un nouvel instrument, le Concept cantonal de développement territorial (CCDT). En se basant sur la redéfinition des objectifs d'aménagement du territoire de 1992, il fournit le cadre d'orientation stratégique pour la coordination des activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et fixe l'orientation du développement territorial du canton et de ses différents espaces. Ce concept est approuvé par le Grand Conseil (art. 5).

Au **niveau opérationnel**, le plan directeur (fiches de coordination et cartes) assure la réalisation concrète du Concept de développement territorial et des objectifs d'aménagement du territoire (art. 6). Sa procédure d'élaboration est simplifiée et accélérée par la réduction des délais initiaux de deux fois 90 jours de consultation et d'enquête publique (art. 7), ce qui permet de répondre au souhait que le plan directeur soit un instrument de coordination dynamique pouvant être actualisé de manière permanente. Il n'y a plus de séparation entre les modifications majeures et mineures, ni de séparation entre les modifications et la gestion du plan directeur (art. 9). Ce dernier est adopté par le Conseil d'Etat (art. 8) qui établit en outre, au moins une fois par législature, un rapport sur l'aménagement et le développement du territoire pour le Grand Conseil (art. 3a bis).

2.2.3 Chapitre 3 : Tâches des communes

2.2.3.1 Concept communal global de développement spatial (art. 11)

Il est introduit l'exigence de la réalisation d'un concept global définissant la vision communale du développement spatial souhaité afin que les communes réfléchissent à leur développement territorial à un niveau stratégique (art. 11), en amont de l'élaboration de leur plan d'affectation de zones (PAZ).

En effet, l'espace communal se transforme continuellement du fait d'actes d'aménagement posés par des personnes privées et publiques. La commune joue un rôle très important dans cette évolution, que ce soit de manière directe, en effectuant des travaux ou en réalisant des équipements, ou de manière indirecte, en réglementant, en délivrant des permis, en contrôlant et en suscitant des initiatives. Ce concept communal permet d'assurer la cohérence nécessaire des décisions prises par la commune qui assume le contrôle de l'évolution de l'espace et son bon aménagement. Il donne l'occasion aux autorités locales de réfléchir à l'avenir de leur territoire et d'arrêter une stratégie à moyen et long terme en matière d'aménagement et de gestion de celui-ci.

Ce concept permettrait dès lors de faciliter le travail d'élaboration du PAZ par la commune. Il devrait en outre être présenté au Canton lorsque ce dernier doit examiner les demandes de révision ou de modifications des différents plans d'affectation, afin que le Canton puisse vérifier l'adéquation des modifications demandées à cette conception globale et ainsi mieux apprécier leur opportunité.

Le concept communal global de développement spatial sera décidé par le Conseil communal, mais ne sera pas approuvé ou validé par le Conseil d'Etat.

2.2.3.2 Plan directeur intercommunal (art. 20 et 20 bis)

L'aménagement du territoire manque parfois de vision globale. Il doit pouvoir en effet se concevoir à une échelle intercommunale ou régionale au vu de la croissance de la population et de la mobilité, ainsi que des enjeux qui dépassent de plus en plus les frontières institutionnelles existantes, principalement les frontières communales. Certains projets et installations ayant une incidence importante sur l'organisation du territoire nécessitent en effet une coordination entre les communes concernées.

L'action sur un territoire plus large permet d'identifier l'emplacement adéquat pour un équipement public ou un type d'affectation du sol (zone d'activité, zone d'habitat, etc.) et donc d'utiliser le sol de manière plus rationnelle et mesurée :

- recherche de l'environnement le mieux adapté à l'activité ;
- optimisation de l'accessibilité aux infrastructures de transport ou aux services publics ;
- identification des interactions avec d'autres secteurs ;
- analyse des impacts sur les territoires environnants et mesures à mettre en œuvre pour les réduire.

Elle facilite dès lors la mise en œuvre des stratégies développées pour les espaces définis dans le CCDT. Elle permet également d'éviter les doubles emplois et les concurrences entre communes.

Différents projets de coopération supracommunale ont déjà été réalisés ou sont en cours d'élaboration (notamment : les projets d'agglomération de Brig-Viège-Naters, Chablais Agglo et Agglo Sion ; la conception directrice d'Entremont, entre les communes de Bagnes, Bovernier, Sembrancher et Vollèges, qui a pour objectif de fixer les principales orientations en matière de développement régional, en vue d'optimiser les équipements et les infrastructures régionales de mobilité ; le plan d'aménagement régional du développement durable du domaine skiable des « Portes du Soleil » entre les communes de Troistorrens, Val-d'Illiez, Champéry et Monthey ; le projet de territoire du Parc naturel du Binntal qui met l'accent sur la nature, mais traite aussi des autres thématiques reprises dans le PDc).

Il existe donc déjà une volonté des communes de collaborer entre elles pour des projets ou thèmes spécifiques et d'élaborer pour ceux-ci des plans supracommunaux. Un des objectifs du Projet dt2020 étant de faciliter les procédures relatives aux différents outils d'aménagement du territoire, l'introduction du plan directeur intercommunal permet de clarifier et de préciser les bases légales existantes, ainsi que d'harmoniser l'élaboration de ces plans supracommunaux.

Actuellement, la seule base existante pour un aménagement supracommunal est l'article 20 de la LcAT « Plans d'aménagement communaux et régionaux ». Vu l'imprécision de la notion de région, tant au niveau de ses besoins que de ses compétences, il s'avère plus opportun d'introduire un nouvel outil, le « plan directeur intercommunal », qui remplace le plan d'aménagement régional. Cet outil, de portée légale, permet notamment d'intégrer l'élaboration des projets d'agglomération, mais son utilisation ne doit pas se limiter aux seuls espaces urbains.

Le niveau communal garde son autorité, mais la collaboration entre les communes est donc renforcée par la possibilité d'élaborer ce plan directeur intercommunal. Ce dernier est en outre rendu obligatoire pour des projets touchant plusieurs communes ou susceptibles d'avoir des incidences importantes sur le territoire de plusieurs communes, à savoir des projets ou installations qui génèrent :

- des effets importants sur l'utilisation du sol et l'équipement ;
- des flux importants de transport ;
- des charges élevées sur l'environnement (air, bruit, paysage, milieux naturels, etc.).

Sont donc principalement concernés les installations générant un trafic important (centres d'achats, grandes installations de loisirs), les projets à fortes nuisances (installations de traitement des déchets), les aménagements en zones conflictuelles (zones urbanisées en limite communale, domaines skiables). En ce qui concerne certains types de projets, les valeurs seuils de l'étude d'impact sur l'environnement peuvent représenter une bonne référence pour que ceux-ci soient repris dans un plan directeur intercommunal. L'objectif de ce plan est d'anticiper et de faciliter le règlement de conflits, inhérents à ce genre de projets.

Le plan directeur intercommunal procure une vision d'ensemble du projet, des thèmes à aborder, des tâches à réaliser et des problèmes à résoudre. Son échelle est définie en fonction de la problématique à traiter, des objectifs d'aménagement.

Ce plan est contraignant pour les autorités et suit la procédure définie à l'article 20bis nouveau. Il est appliqué dans les PAZ.

Comme le plan directeur cantonal, le plan directeur intercommunal décrit la problématique, reprend les principes de la coordination et indique la marche à suivre pour la mise en œuvre de ceux-ci (décisions, mesures, projets) ainsi que la répartition des tâches entre le Canton et les communes.

2.3 Détail des modifications

Le détail des modifications est repris dans le tableau situé en annexe « Loi cantonale sur l'aménagement du territoire : révision partielle ».

3 Concept cantonal de développement territorial (CCDT)

3.1 Objectif du projet

Le CCDT s'inscrit dans le cadre du volet stratégique de la planification directrice cantonale, au sens de l'art. 6 LAT. Il correspond à un projet de territoire cantonal dont les fonctions principales sont les suivantes (source : ODT, « Planification directrice de 3^{ème} génération – Exigences dans l'optique fédérale ») :

- *« constituer le cadre conceptuel et stratégique du futur développement territorial du canton ;*
- *présenter la structure territoriale actuelle et celle souhaitée à long terme (situation actuelle, stratégies, conflits et projets-clés) ;*
- *contribuer à la mise en œuvre des exigences de développement territorial dans la planification directrice et dans les planifications sectorielles à incidence territoriale du canton ;*
- *permettre une coordination intercantonale au niveau de la planification stratégique ;*
- *mettre en évidence les interrelations nationales/internationales du canton et leur influence territoriale ;*

- *constituer une base pour la concrétisation du Projet de territoire Suisse ».*

Le CCDT constitue donc un cadre d'orientation stratégique pour la coordination des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire dans le canton et chapeaute le travail engagé dans le cadre de la révision globale du PDC.

En tant qu'aide à l'orientation, il présente aux communes une vision à moyen et long terme de l'aménagement du territoire à un échelon supérieur (cantonal), laquelle permet de tendre vers un développement supracommunal. En complément au PDC, il peut ainsi garantir un aménagement du territoire coordonné entre les différents niveaux institutionnels, en vue d'une utilisation rationnelle du sol.

Il laisse toutefois une **marge de manœuvre** pour la concrétisation ultérieure du développement territorial dans le cadre de la planification directrice cantonale et intercommunale ainsi que dans celui de la planification communale (plans d'affectation) et des projets.

3.2 Elaboration

Plusieurs études de base du PDC ont été prises en considération lors de l'élaboration du CCDT.

Les études « **Espace rural** » et « **Profil territorial** », respectivement réalisées en 2003 et 2007, ont entre autres permis de :

- définir une stratégie cantonale permettant un développement et un aménagement durables de l'espace rural ;
- préciser le développement territorial souhaité pour chaque domaine d'activités ayant des effets importants sur l'organisation du territoire.

Le **Projet de Territoire Valais-Wallis « ProTer VW »** (2008), élaboré selon un processus participatif avec les régions et les communes, a concrétisé les stratégies développées dans le cadre des deux études de base précitées par :

- la définition de 6 types d'espaces fonctionnels : centres urbains, espace périurbain, centres touristiques alpins, espace multifonctionnel dans la plaine du Rhône, espace rural des coteaux et vallées latérales, espace nature et paysage ;
- la réalisation d'une carte de synthèse ;
- la proposition de stratégies pour chacun des types d'espaces comprenant des orientations et des mesures.

Sur la base notamment de ces études, les **objectifs d'aménagements du territoire** décidés par le Grand Conseil en date du 2 octobre 1992 ont été redéfinis et intégrés au CCDT sous forme de stratégies territoriales concernant cinq domaines d'activités : Urbanisation, Transports et mobilité, Tourisme et loisirs, Agriculture, forêt, paysage et nature, Approvisionnement et infrastructures. Ces domaines d'activités seront par ailleurs repris dans la nouvelle structure du PDC.

Le CCDT tient compte également des éléments définis dans les différentes **stratégies sectorielles cantonales** déjà élaborées ou en cours, notamment :

- les zones de développement économique fortes identifiées dans la stratégie TheArk ;
- une agriculture performante qui contribue à l'exploitation et à la protection des ressources naturelles ;
- une stratégie de développement touristique concurrentielle, coordonnée au niveau régional ;
- un concept de protection contre les inondations dans le cadre de la Troisième correction du Rhône, pour protéger la population et les activités économiques ;
- l'encouragement à l'utilisation d'énergies renouvelables et indigènes comme les énergies hydraulique et éolienne ;
- le concept cantonal des transports.

Dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de CCDT, le SDT a reçu l'appui méthodologique et technique d'experts externes.

3.3 Contenu

Le CCDT se compose de trois parties :

- les « **Principes directeurs du développement territorial** » qui fixent quatre orientations stratégiques globales pour toutes les activités du canton du Valais ;
- la « **Vision du futur Valais 2030** » qui brosse un tableau de l'évolution future dans les divers espaces fonctionnels du canton ;
- les **stratégies thématiques** qui décrivent le développement spatial souhaité pour chacun des domaines d'activités.

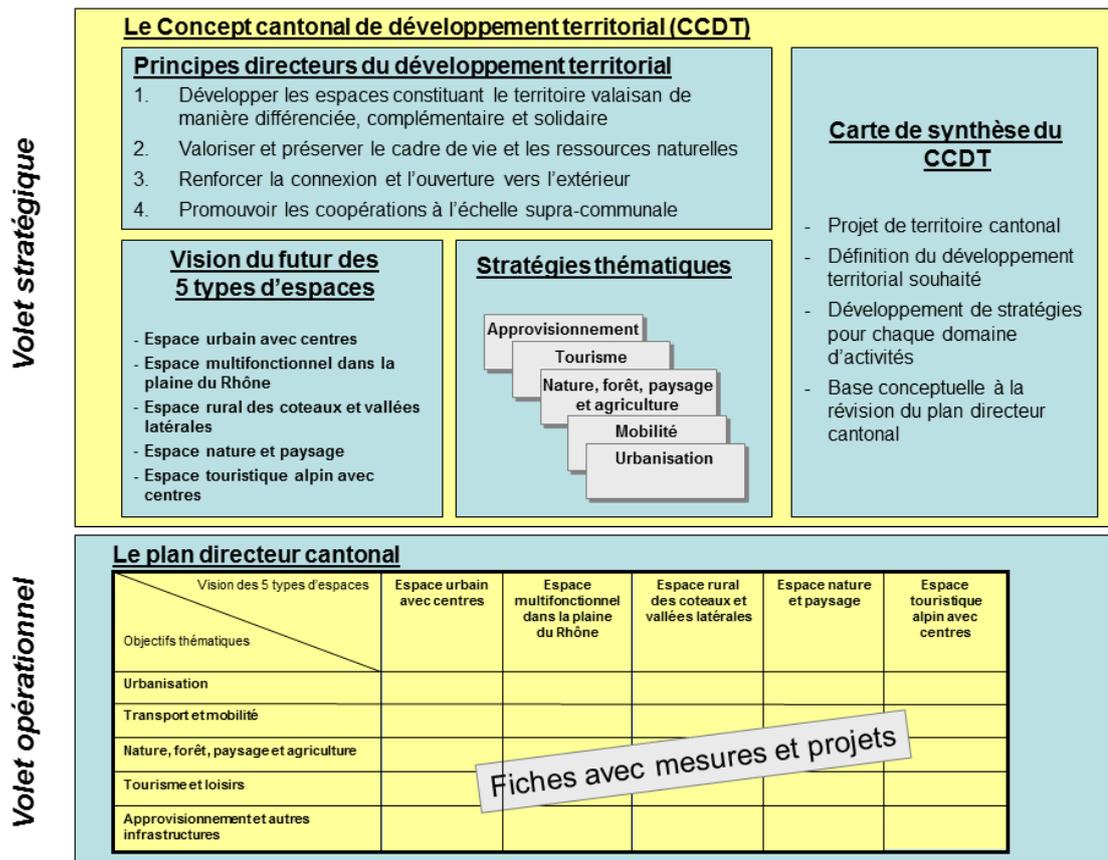


Fig. 5 : Structuration de la planification directrice 2020 (source : SDT)

Une carte de synthèse a également été réalisée pour accompagner le rapport du CCDT, spatialiser les stratégies et localiser les priorités ainsi que les projets-clés du canton. A noter que les stratégies qui se rapportent plus spécifiquement à un espace particulier ont été reportées sur la carte, tandis que celles qui s'appliquent à l'ensemble du territoire cantonal ou qui concernent plusieurs types d'espaces ne sont reprises que dans le texte.

Durant l'été 2012, l'avant-projet de CCDT a été soumis à consultation interne auprès des différents services concernés de l'administration cantonale (SPE, SFP, SRCE, SDE, SEFH, ST), des régions socio-économiques (Antenne régionale du développement économique du Valais romand et *Regions- und Wirtschafts-Zentrum Oberwallis AG*) ainsi qu'auprès des membres du CoPil. L'avant-projet a été adapté et complété pour prendre en compte l'ensemble des remarques émises lors de cette consultation interne.

Cet avant-projet a ensuite été présenté aux communes dans le cadre d'ateliers qui se sont déroulés le 25 octobre 2012 dans le Haut-Valais et le 30 octobre 2012 dans le Valais romand. Il a à nouveau fait l'objet d'adaptations suite aux divers commentaires émis lors de ces ateliers, avant d'être soumis à la présente consultation.

4 Conclusion

L'analyse des données valaisannes d'évolution territoriale de ces dernières années a mis en évidence un développement accéléré qui affecte de plus en plus la « ressource sol », à l'instar de ce qui se passe sur l'ensemble du territoire suisse.

Une réelle nécessité d'agir s'est donc dégagée afin de relever les défis auquel l'aménagement du territoire est confronté. Avec le Projet dt2020, le Canton du Valais s'est engagé dans la mise en œuvre d'une politique de développement territorial durable, cohérente et équilibrée afin d'accroître le bien-être de la population valaisanne.

C'est dans cette optique que le Canton du Valais travaille sur la révision de la planification directrice cantonale ainsi que de la législation y relative et propose aujourd'hui les deux avant-projets de « révision partielle de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire » et de « Concept cantonal de développement territorial ».