



# DIE GEBIRGSKANTONE

Regierungskonferenz der Gebirgskantone  
Conférence gouvernementale des cantons alpins  
Conferenza dei governi dei cantoni alpini  
Conferenza da las regenzas dals chantuns alpins

## Stratégie territoriale des espaces alpins en Suisse





**Auteur**

Güller Güller architecture urbanism

Michael Güller

Grubenstrasse 12

8045 Zurich

Tél. 044 212 38 91

La présente stratégie a été élaborée sur mandat de la Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA) en étroite collaboration avec les planificateurs cantonaux des cantons d'UR, OW, NW, GL, GR, TI, VS, et avec le Secrétaire général de la CGCA.

Août 2014

## Contenu

<b>1. Résumé</b>	<b>4</b>
1.1 Concrétisation du Projet de territoire Suisse	4
1.2 Cadre de vie avec conditions existentielles intéressantes	4
1.3 Modifications dynamiques des conditions-cadres	4
1.4 Qualités et performances, mais également déficits et nuisances	5
1.5 Définition de quatre champs d'action stratégiques prioritaires	5
1.6 Structure du document	6
<b>2. But de la stratégie</b>	<b>7</b>
2.1 Concrétisation du Projet de territoire Suisse	7
2.2 Objectifs communs	7
<b>3. Nouveaux défis pour l'espace alpin</b>	<b>8</b>
<b>4. Vision Espace alpin 2030</b>	<b>13</b>
<b>5. Les quatre champs d'action prioritaires et les mesures afférentes</b>	<b>15</b>
5.1 Ménager et utiliser durablement les forces et ressources naturelles	15
5.2 Renforcer les centres alpins: espace alpin des centres	18
5.3 Améliorer et garantir sur le long terme les infrastructures de transport et de télécommunications	23
5.4 Développer et optimiser l'utilisation des forces hydrauliques	27
<b>6. Mise en œuvre de la stratégie</b>	<b>30</b>
6.1 Fonction de pilotage et de coordination de la CGCA	30
6.2 Renforcer la collaboration	30
6.3 Gestion des conflits	30
6.4 Augmenter la marge d'appréciation: réduire les réglementations, renforcer la coproduction	30
6.5 Conférences régionales	31
6.6 Renforcer et développer le niveau communal	31
6.7 Développer le caractère de projet des plans directeurs	31
6.8 Suite de la procédure	31
<b>Annexes</b>	<b>33</b>
A1 – Carte de la Vision	33
A2 – Structure de l'espace alpin, moteurs et régions dynamiques dans l'espace alpin (cartes détaillées)	34
A3 – Analyse de la dynamique régionale dans l'espace alpin	38
A4 – Cartes du Projet de territoire Suisse	40
A5 – Sources	42

## 1. Résumé

### 1.1 Concrétisation du Projet de territoire Suisse

La présente stratégie sert à concrétiser le Projet de territoire Suisse. Par ailleurs, elle constitue un instrument de coordination des cantons alpins pour les problèmes et champs d'action communs.

### 1.2 Cadre de vie avec conditions existentielles intéressantes

La Suisse est considérée comme un «pays de l'Arc alpin» et perçue comme tel à l'intérieur comme à l'extérieur de nos frontières. Les Alpes sont ainsi pour la Suisse un emblème porteur d'identité. L'espace alpin est bien plus qu'un simple instrument pour les traditions et les stratégies de marketing. C'est avant tout un cadre de vie, un espace économique et culturel pour environ 20 % de la population suisse, et non pas un «territoire alpin laissé en jachère» ou seulement un espace de détente pour la population des agglomérations. La Conférence gouvernementale des cantons alpins perçoit l'espace alpin comme un cadre de vie qui garantit des conditions existentielles intéressantes en respectant de manière égale les aspects de durabilité (économique, écologique et social). Elle s'oriente donc vers la Vision 2030 ci-après:

**L'espace alpin est un cadre de vie, un espace économique et culturel diversifié avec des régions pleines de vie et un haut degré d'autodétermination. Il offre à la population des conditions existentielles durables, au plan économique, écologique et social, avec un potentiel de développement. La mise en valeur des forces et ressources naturelles exceptionnelles revêt une importance fondamentale.**

**L'espace alpin est également un partenaire du Plateau suisse et des espaces métropolitains suisses. Les dépendances fonctionnelles réciproques étant reconnues, elles seront développées en commun.**

### 1.3 Modifications dynamiques des conditions-cadres

La métropolisation, l'internationalisation et la globalisation ont un impact considérable sur l'espace alpin. De nombreux postes de travail ont été supprimés dans l'espace alpin et concentrés dans les agglomérations. La cohésion sociale et politique entre les métropoles et les régions de montagne est en danger. Nombre d'habitants des villes du Plateau perçoivent l'espace alpin avant tout comme un espace de loisirs et de détente, et moins comme un cadre de vie et un cadre économique pour la population résidente. Cela se manifeste dans des réglementations toujours plus restrictives. Elles limitent la marge de manœuvre pour créer de la valeur ajoutée de manière autonome dans les espaces alpins, sans créer pour autant des solutions de rechange équivalentes. Dans les domaines de la poste, des transports, de l'énergie, des télécommunications, de la formation et de la santé, la population de l'espace alpin ne profite que partiellement des acquis récents, car ces prestations de base sont toujours plus remises en question. Les effets négatifs se répercutent sur les possibilités d'action et partant sur la qualité de la vie sociétale et économique. Les jeunes générations émigrent vers les centres, ce qui contribue au vieillissement de la population de montagne. La liaison avec les voies de communication internationales, autrefois importante

pour l'espace alpin, risque d'être «enterrée» au vrai sens du terme par les infrastructures transalpines exigées au plan national et international pour le trafic de transit. Ces quelques exemples montrent que la garantie des conditions existentielles intéressantes dans l'espace alpin est très difficile. Cette prise de conscience n'est pas récente, mais les conditions-cadres se sont rapidement et considérablement modifiées, et la dynamique des développements reste forte.

#### **1.4 Qualités et performances, mais également déficits et nuisances**

Les espaces alpins sont l'emblème de l'industrie touristique suisse et le pilier le plus important de l'industrie de l'électricité. Ils génèrent en outre un profit externe essentiel (par ex. en tant qu'espace de détente) et fournissent des prestations d'intérêt général (par ex. agriculture et sylviculture). Dans le même temps, les espaces alpins assument des charges considérables en faveur des agglomérations environnantes (par ex. trafic de transit transalpin routier et ferroviaire en toute sécurité, lignes pour le transit de l'électricité, etc.). D'autre part, les espaces alpins présentent des déficits en infrastructures et en approvisionnement de base qu'ils ne peuvent pas réduire de manière autonome. Leur économie est confrontée à d'énormes difficultés (agriculture et sylviculture en particulier). Par ailleurs, les espaces alpins sont touchés de manière disproportionnée par les évolutions globales négatives (par ex. changements climatiques), dont ils ne sont pas ou très peu responsables, comparativement aux métropoles.

#### **1.5 Définition de quatre champs d'action stratégiques prioritaires**

Avec la présente stratégie, les cantons alpins placent ces qualités, performances, déficits et nuisances dans un contexte global et définissent les quatre champs d'action prioritaires ci-après:

##### **1 Ménager et utiliser durablement les qualités et ressources naturelles**

L'équilibre entre les possibilités de créer de la valeur ajoutée avec les ressources naturelles de l'espace alpin et leur limitation due aux restrictions nationales et internationales sera réajusté. Les partialités seront supprimées et une exploitation globale durable de ces ressources sera garantie. Les besoins sociétaux, économiques et écologiques dans l'espace alpin et sur le Plateau seront pris en compte de manière équilibrée.

##### **2 Renforcer les centres alpins**

Les fonds de vallées multifonctionnels ainsi que les centres régionaux et touristiques seront renforcés en tant que moteurs économiques si possible indépendants avec leurs propres espaces fonctionnels (espace alpin des centres). Le «réseau de villes suisses» du Plateau sera complété par un réseau de centres fonctionnel dans l'espace alpin.

##### **3 Améliorer et garantir sur le long terme les infrastructures de transport et de télécommunications**

Les infrastructures de transport et de télécommunications de l'espace alpin, à l'intérieur et vers les métropoles voisines en Suisse et en Europe, seront garanties conformément aux récents développements technologiques. Dans le domaine des transports et de l'énergie, un raccordement optimal sera établi avec les liaisons transalpines.

##### **4 Développer et optimiser l'utilisation des forces hydrauliques**

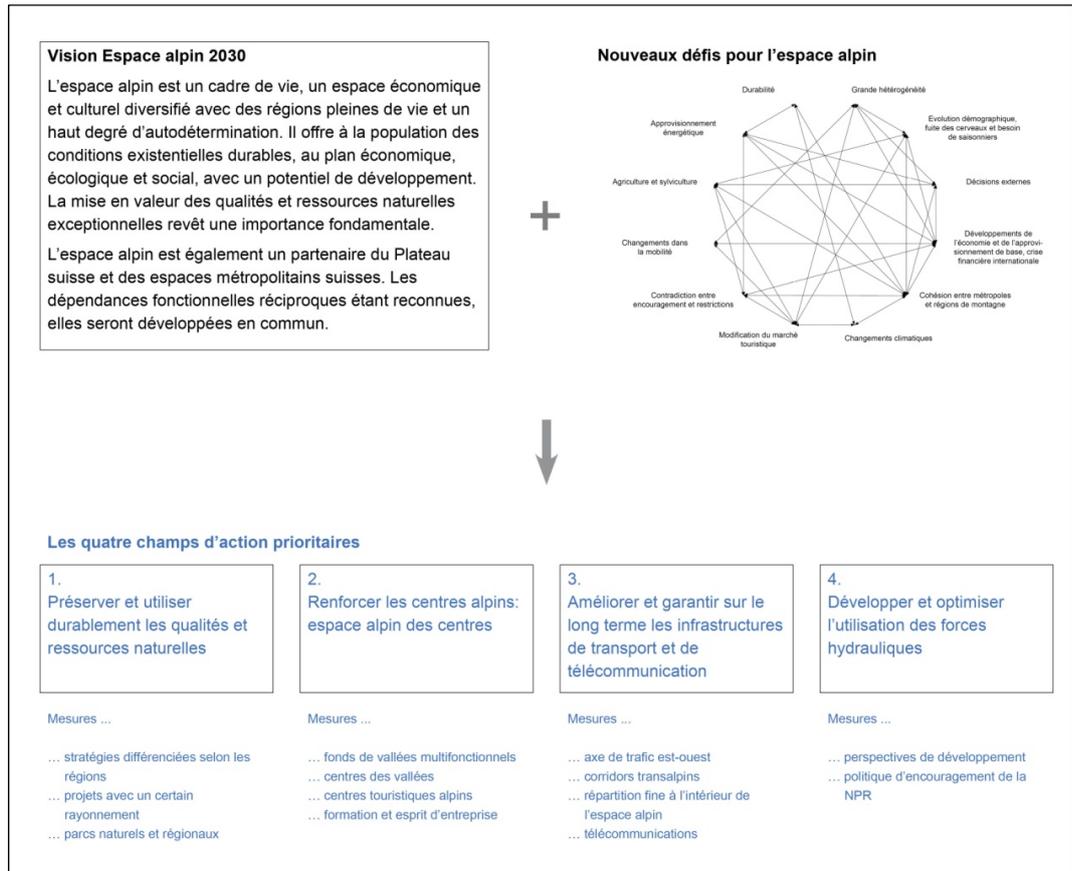
L'utilisation des forces hydrauliques dans l'espace alpin sera développée et optimisée. Les

sites déjà utilisés et la construction de nouvelles installations avec un bon potentiel coûts-utilité seront prioritaires dans l'optique d'une durabilité globale.

## 1.6 Structure du document

Résumé dans un graphique, le présent document est structuré ainsi:

Aperçu de la structure du document



Sur la base de la **Vision** (Chapitre 4) et des **défis** pour l'espace alpin (Chapitre 3), les **champs d'action prioritaires** pour l'espace alpin seront définis et présentés avec les **mesures** afférentes dans le Chapitre 5.

## 2. But de la stratégie

### 2.1 Concrétisation du Projet de territoire Suisse

Les cantons alpins estiment que le Projet de territoire Suisse est un bon instrument pour la définition de l'objectif et pour la coordination du développement territorial, mais qu'il n'est pas assez concret. Il manque notamment des précisions concernant l'orientation stratégique générale pour les espaces alpins et leur différenciation territoriale. De plus, aucune discussion spécifique n'a eu lieu sur les défis partiellement nouveaux à relever par l'espace alpin. Le présent document stratégique sert donc de prise de position des cantons alpins sur leurs tâches territoriales communes et donc de concrétisation du Projet de territoire Suisse. Il constitue en outre un instrument de coordination pour les projets en rapport avec les champs d'action et les mesures soutenues par la CGCA au plan territorial.

### 2.2 Objectifs communs

La présente stratégie contient des informations et des questions concernant tout l'espace alpin caractéristique des cantons alpins et donc les **intérêts et questionnements communs**.

Les objectifs poursuivis visent l'intérieur comme l'extérieur:

Objectifs internes:

- Les cantons alpins s'accordent sur une stratégie commune, uniforme et objective au plan territorial;
- Cette stratégie donne des impulsions aux concrétisations régionales et locales;
- Elle crée de la valeur ajoutée pour le travail politique quotidien (collaboration) à tous les niveaux;
- La stratégie pose les bases pour renforcer la conscience commune de notre propre valeur.

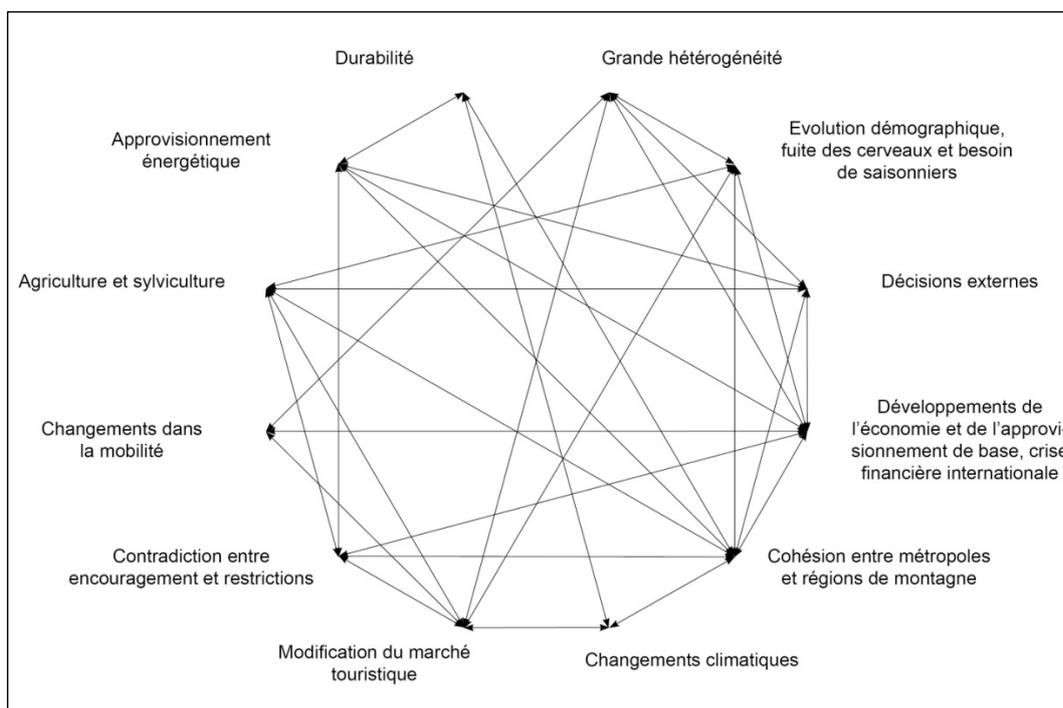
Objectifs externes:

- Les cantons alpins font une déclaration d'intention commune et claire concernant la politique de développement territorial;
- Ils sont écoutés et compris par les autres cantons et par la Confédération quant à une mise en œuvre différenciée des mesures à incidences territoriales.

### 3. Nouveaux défis pour l'espace alpin

Depuis le milieu des années 80, les conditions pour la fonctionnalité, l'attractivité et le développement de l'espace alpin se sont fortement modifiées, en partie en sa faveur, mais surtout en sa défaveur. Cette tendance négative perdure et crée, avec les conditions-cadres qui se modifient, des défis considérables pour les régions de montagne. Le graphique ci-dessous représente, sans prétention d'exhaustivité, les principaux défis futurs des espaces alpins et leurs interactions réciproques.

Aperçu des nouveaux défis pour l'espace alpin (réseau de relations sans prétention d'exhaustivité)



Le Projet de territoire Suisse contient diverses indications sur les futurs défis pour l'espace alpin<sup>1</sup>. Ces passages du Projet de territoire Suisse sont reproduits ci-après (en italique) et, le cas échéant, complétés par les remarques des cantons alpins (écriture normale).

- **Grande hétérogénéité**

*Les territoires d'action de l'espace alpin n'entrent pas uniquement dans la catégorie des espaces ruraux comme on pourrait le croire. Plus de 60 pour cent de la population de l'espace alpin habite dans des agglomérations ou dans des villes isolées. Ce sont ces territoires d'action qui présentent la plus grande diversité de types d'espaces et qui sont les plus hétérogènes, avec leurs villes, leurs agglomérations, leurs centres touristiques alpins et leurs centres ruraux. A l'intérieur des régions de montagne, les situations problématiques s'accroissent entre les espaces de densification (villes, centres touristiques) et les régions qui restent à la traîne.*

- **Evolution démographique, fuite des cerveaux et besoin de saisonniers**

*Les territoires alpins sont en partie menacés de stagnation et d'exode, notamment dans les vallées intérieures de l'espace alpin: Oberland bernois, région du Gothard, certaines parties des*

<sup>1</sup> Projet de territoire Suisse 2012, Introduction au Chapitre 7, page 89

*Grisons.* L'exode des jeunes auquel s'ajoute le vieillissement croissant de la population, la ségrégation sociale et la polarisation politique, ainsi que la nouvelle proportion entre les indigènes et les personnes nouvellement établies, sont les caractéristiques maîtresses de l'évolution démographique dans les régions de montagne. La dynamique économique des métropoles et l'offre limitée d'institutions de formation supérieure dans l'espace alpin génèrent un fort exode des cerveaux. Parallèlement, les besoins en main-d'œuvre pour le tourisme, l'agriculture et la sylviculture doivent toujours plus être couverts par des saisonniers, car la main-d'œuvre indigène n'est pas suffisante pour ces activités. Si la part de la population résidente étrangère augmente fortement<sup>2</sup>, cela peut produire des effets considérables sur la vie sociale d'une région. Les régions dynamiques de l'espace alpin, notamment les fonds de vallées multifonctionnels, sont confrontés à une disponibilité restreinte d'espace (terrain à bâtir) pour une évolution démographique et économique future.

- **Cohésion entre métropoles et régions de montagne**

La cohésion entre les métropoles et les régions de montagne est menacée. De nombreux habitants des villes du Plateau ne comprennent plus les objectifs et les besoins des régions de montagne, qui exigent entre autres de pouvoir se développer. Ils perçoivent l'espace alpin plutôt comme un espace de loisirs et de détente (week-ends, vacances) et moins comme un cadre de vie pour une population résidente. L'opposition idéologique grandissante entre «protection» et «exploitation» est symptomatique s'agissant des ressources naturelles de l'espace alpin. Par ailleurs, il est manifeste que différents problèmes se sont accentués (augmentation du nombre d'étrangers, trafic, charges sociales, renforcement des fonctions des centres, etc.) dans les grandes agglomérations et qu'ils engendrent un positionnement plus dur dans la lutte pour la prise en compte des intérêts, lutte dans laquelle le Plateau dispose de la majorité politique au Conseil national.

*En même temps, du point de vue culturel et économique, les territoires d'action alpins sont étroitement liés aux centres des territoires d'action voisins. Ils disposent néanmoins de ressources et d'atouts, notamment dans le domaine de la production énergétique, du tourisme, ainsi qu'en tant qu'espaces de nature et de culture. A cet égard, les territoires alpins jouent un rôle important pour la Suisse. Ces qualités représentent d'un côté un potentiel économique; d'un autre côté, ils exigent d'être exploités avec ménagement. Une nouvelle définition de la cohésion s'avère inévitable, compte tenu de ce potentiel, concrètement par ex. pour l'approvisionnement en énergie.*

- **Décisions externes**

Les décisions économiques et politiques importantes pour l'espace alpin se prennent toujours plus souvent à l'échelon national, européen, voire mondial. Au plan économique, cela est lié à l'internationalisation et à l'orientation vers l'exportation. En politique, compte tenu de la supériorité numérique et de l'incompréhension croissante pour les objectifs de l'espace alpin, les objectifs des métropoles et des agglomérations du Plateau sont prédominants. Il s'agit par ex. des décisions sur les résidences secondaires, la protection des eaux, la protection de la nature et du paysage avec les nombreuses zones protégées et les inventaires de protection, les dispositions concernant les places d'atterrissage en montagne, la limitation de la déduction fiscale des pendulaires ou certaines parties de la politique énergétique nationale.

Quant à la législation européenne, elle est fortement marquée par les besoins des grands espaces économiques autour des métropoles, même si la politique de cohésion interpelle les régions périphériques, les régions côtières et les espaces alpins. La politique de l'UE influe direc-

---

<sup>2</sup> Ainsi par exemple, la part de la population étrangère en Engadine a augmenté de plus de 30 %, si bien que les écoles en particulier ont de grands défis à relever.

tement ou indirectement sur la politique nationale et la législation nationale<sup>3</sup>. Les exemples retenus de lois européennes prépondérantes pour l'espace alpin sont les nombreuses directives de l'UE dans les domaines des transports, de la protection climatique, du marché intérieur de l'électricité, des énergies renouvelables et de l'eau, ainsi que dans certains dossiers de la Convention alpine.

- **Développements de l'économie et de l'approvisionnement de base**

Les percées technologiques, les libéralisations, mais également les nouvelles réglementations, la globalisation, la pression sur les coûts et sur la centralisation, ainsi que les exigences internationales se répercutent sur l'économie en général. Ces dernières décennies, nombre de postes de travail dans l'espace alpin ont été supprimés et transférés à l'étranger (industrie textile) ou concentrés aux sièges des agglomérations (banques, assurances, Swisscom, La Poste, entreprises du secteur énergétique, transformation du lait, etc.). Souvent les centres de décision des entreprises ne se trouvent même plus en Suisse. Le développement des accords bilatéraux avec l'UE peut générer de nouveaux défis pour l'agriculture de montagne.

La crise financière internationale, qui n'est pas encore terminée, comporte de grandes incertitudes pour les activités économiques en général et en particulier, pour les entreprises industrielles, de toute façon peu nombreuses, et le marché touristique dans les régions de montagne. La levée de ces incertitudes aura aussi des conséquences pour les budgets de l'Etat et aggravera donc la lutte pour la répartition, ce qui pénalise en général davantage les régions de montagne que le Plateau. Mais les ressources naturelles des régions de montagne résistent en tous cas assez bien aux crises. Pour ce faire, il faut cependant en user raisonnablement.

La population de l'espace alpin ne profite que partiellement des découvertes dans les domaines clés pour l'approvisionnement de base, respectivement le service public, tels que La Poste, les transports, l'énergie, les télécommunications, la formation et la santé. Suite aux mesures d'économie et de réorganisation des entreprises, les prestations de base du service public sont toujours plus remises en question. Les effets négatifs se répercutent sur les possibilités d'action et donc sur la qualité de la vie sociétale et économique.

- **Changements climatiques**

Les changements climatiques créent de nouvelles sources de préoccupation spécifiques, par ex. la disparition des glaciers et des zones de pergélisol, et donc la nécessité d'étendre les mesures de protection contre les dangers naturels aux routes de transit et d'accès, ou l'élévation de la limite de la neige avec les conséquences qui en découlent pour le tourisme hivernal. *Les territoires de l'espace alpin sont aussi les plus sensibles aux changements climatiques, et c'est dans ce type de territoire que les interventions sont les plus urgentes.*

- **Modification du marché touristique**

En raison des faibles coûts de la mobilité, le marché touristique a évolué vers un marché mondial. Actuellement, les offres touristiques dans l'espace alpin sont en concurrence directe avec les offres intéressantes en Europe et outre-mer. Compte tenu des coûts élevés en Suisse (salaires, niveau de prix, réglementations), des problèmes de taux de change (franc fort) et des distorsions de concurrence (encouragement du tourisme parfois considérable à l'étranger), il est toujours plus difficile pour notre industrie touristique de se positionner sur le marché international. La clientèle touristique en mutation exige une adaptation permanente et une forte extension de l'offre d'activités de loisirs, ce qui provoque fréquemment des conflits avec les besoins de repos, de paysage intact, etc.

---

<sup>3</sup> Obligation de reprendre les directives de l'UE, ou ce qu'on appelle «reprise autonome»

- **Contradiction entre encouragement et restrictions**

Dans la lutte qui se durcit pour la répartition des ressources financières, les programmes et les enveloppes budgétaires pour l'espace alpin rural ne compensent pas intégralement les grands changements. D'un côté, la politique fédérale exige qu'en matière de politique régionale et financière, les régions de montagne exploitent le mieux possible leurs propres possibilités de développement (politique régionale, péréquation financière). Mais d'un autre côté, l'espace alpin est toujours plus souvent confronté aux types les plus diversifiés de restrictions (protection de la nature et du paysage, protection des eaux, résidences secondaires, etc.). C'est ici qu'une coordination et une optimisation sont les plus urgentes.

- **Changements dans la mobilité**

La desserte de l'espace alpin est en mutation. Les nouvelles infrastructures transalpines, importantes à l'échelon international (par exemple transports et énergie) sont en partie aussi importantes pour les liaisons entre les diverses régions du pays (Plateau-Tessin, Plateau-Valais) et elles contribuent à réduire les émissions du trafic routier dans les régions de montagne. Compte tenu des points de raccordement toujours plus éloignés de l'intérieur de l'espace alpin (exemple: Altdorf / Erstfeld au lieu de Göschenen), la fonction de desserte régionale disparaît fréquemment. Les paysages des Préalpes sont en outre envahis par des lignes à grande vitesse difficiles à intégrer au paysage. Ces pertes de connexion et de visibilité entraînent également des pertes de potentiel économique.

Le renchérissement de la mobilité se répercute de manière disproportionnée sur l'espace alpin. Il affecte la population alpine dans une mesure supérieure à la moyenne, car elle est davantage tributaire de la voiture que les habitants d'espaces à forte densité de population étant donné que les transports publics ne fournissent pas d'offres équivalentes. La demande touristique internationale est également sensible aux prix de la mobilité.

En fait, les espaces alpins doivent rechercher une liaison avec les métropoles pour pouvoir profiter de leur force économique. Mais parallèlement, ils doivent miser le plus possible sur les entreprises «indépendantes» autonomes et sur les marchés économiques «locaux»: cela pour disposer de plusieurs piliers économiques et ainsi mieux résister aux développements exogènes négatifs, et pour réduire leur dépendance par rapport à une mobilité de longue distance.

- **Agriculture et sylviculture**

L'agriculture et la sylviculture sont non seulement des branches économiques importantes, mais elles garantissent également la préservation du paysage et la protection contre les dangers naturels.

Les efforts de la Confédération se focalisent sur la promotion de la qualité et de la vente ainsi que sur les paiements directs pour les prestations d'intérêt général (préservation du paysage rural, de la biodiversité et de la sécurité d'approvisionnement. Promotion des formes de production en accord avec la nature). A ce propos, les régions de montagne estiment que les subventions pour les surfaces de compensation écologique doivent être étendues aux régions d'altitude, où le coût d'entretien est en forte augmentation. Il importe également de définir avec soin les terres laissées en jachère et les nouveaux reboisements.

- **Approvisionnement énergétique**

L'importance accrue des énergies renouvelables est une chance pour les régions de montagne. L'exploitation des potentiels d'énergie hydraulique, éolienne et solaire (thermique notamment) doit être abordée avec détermination et avec le soin nécessaire. L'adéquation des différentes régions doit être présentée par l'industrie de l'électricité et coordonnée avec les idées des cantons et des régions d'une part, et d'autre part, avec celles des associations de protec-

tion de la nature et du paysage. Les conflits d'intérêts doivent être réglés le plus tôt possible et en fonction des besoins dans un processus d'optimisation.

- **Durabilité**

Pour les régions de montagne, la durabilité revêt une importance particulière dans ses trois dimensions: compatibilité sociale, économique et écologique. Des dangers existent dans les trois dimensions, mais avec des différences en fonction des régions à forte, ou à faible dynamique.

La durabilité comme condition de base de la vie sociale et économique est bien établie dans les régions de montagne (économie forestière) et doit y rester déterminante, également au sens élargi, pour la politique de conservation et de développement.

## 4. Vision Espace alpin 2030

S'appuyant sur l'analyse des défis ci-dessus, les cantons alpins ont formulé la Vision 2030 ci-après:

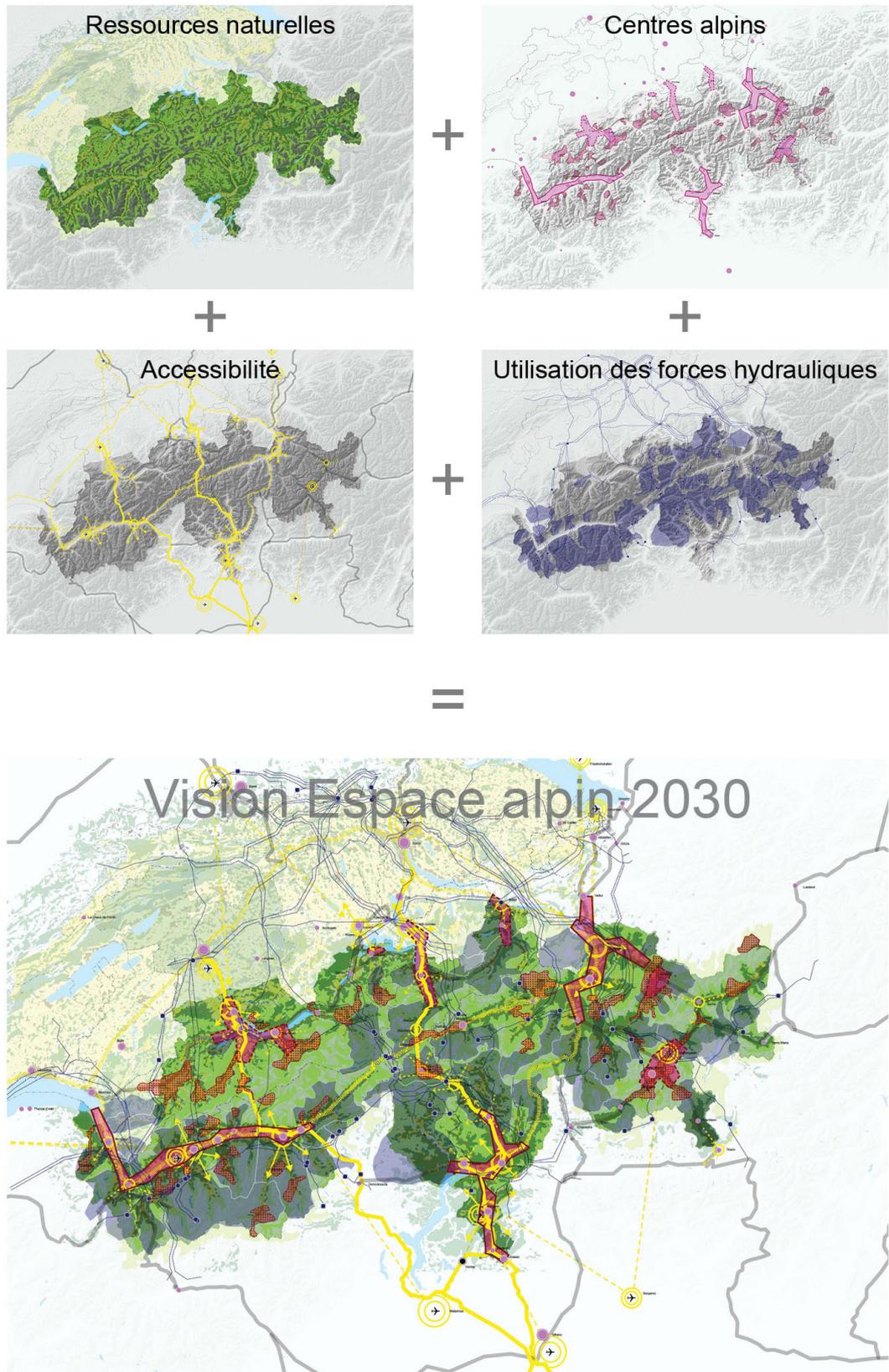
**L'espace alpin est un cadre de vie, un espace économique et culturel diversifié avec des régions pleines de vie et un haut degré d'autodétermination. Il offre à la population des conditions existentielles durables, au plan économique, écologique et social, avec un potentiel de développement. La mise en valeur des forces et ressources naturelles exceptionnelles revêt une importance fondamentale.**

**L'espace alpin est également un partenaire du Plateau suisse et des espaces métropolitains suisses. Les dépendances fonctionnelles réciproques étant reconnues, elles seront développées en commun.**

Pour mettre en œuvre cette vision, les cantons alpins ont identifié les **quatre champs d'action prioritaires** ci-après pour une stratégie territoriale:

- Ménager et utiliser durablement les forces et ressources naturelles
- Renforcer les centres alpins: espace alpin des centres
- Améliorer et garantir sur le long terme les infrastructures de transport et des télécommunications
- Développer et optimiser l'utilisation des forces hydrauliques

Les champs d'action prioritaires indiquent les tâches de développement territorial dont les cantons de la CGCA veulent s'acquitter en commun. Ils complètent les champs d'action individuels des stratégies cantonales de développement territorial.



Les quatre champs d'action prioritaires et leur superposition: carte de la Vision (voir aussi Annexe A1). Les structures et types d'espaces détaillés à la base de la présente carte se trouvent dans l'Annexe A2.

## 5. Les quatre champs d'action prioritaires et les mesures afférentes

Ci-après, nous mettons en évidence l'importance des champs d'action prioritaires pour le développement de l'espace alpin avec l'objectif visé par la CGCA et quelques brefs commentaires complémentaires. Nous indiquons en outre les mesures concrètes que la CGCA place au premier plan pour la mise en œuvre de la stratégie. Cela permet de fixer les domaines prioritaires communs qu'il faudra si possible prendre en compte à l'avenir dans la mesure où les conditions spécifiques des cantons l'autorisent.<sup>4</sup>

### 5.1 Ménager et utiliser durablement les forces et ressources naturelles

#### 5.1.1 Objectif

**L'équilibre entre les possibilités de créer de la valeur ajoutée avec les ressources naturelles de l'espace alpin et leur limitation due à des restrictions nationales et internationales sera réajusté. Les partialités seront supprimées et une exploitation globale durable de ces ressources sera garantie. Les besoins sociétaux, économiques et écologiques dans l'espace alpin et sur le Plateau seront pris en compte de manière équilibrée.**

#### 5.1.2 Brefs commentaires

##### *Importance des forces et ressources naturelles pour l'espace alpin*

Dans les espaces alpins, l'utilisation des forces et ressources naturelles offre de multiples possibilités pour créer de la valeur ajoutée. L'énergie, le paysage et la biodiversité, l'agriculture et la sylviculture, le tourisme, la détente, la formation ne sont que quelques exemples.

##### *Equilibre dans le changement*

L'opposition traditionnelle entre la protection et l'exploitation bloque toujours davantage le développement des différentes régions. Le besoin croissant de la population des espaces métropolitains et des agglomérations du Plateau, mais également de l'espace alpin, de considérer les Alpes comme un emblème porteur d'identité pour un «monde parfait» débouche sur une situation contradictoire. D'un côté, les régions de montagne sont légalement tenues d'exploiter le mieux possible leurs propres possibilités de développement<sup>5</sup>, mais d'un autre côté, elles sont confrontées à de multiples restrictions<sup>6</sup>. Nombre de dispositions de protection ne laissent guère de marges d'appréciation pour adopter des solutions différenciées selon les espaces.

<sup>4</sup> Une concurrence des mesures déjà en cours n'est pas envisagée. Il s'agit in fine de veiller aussi à ce qu'on évite les doublons avec d'autres programmes en cours.

<sup>5</sup> Nouvelle politique régionale, péréquation financière, etc.

<sup>6</sup> Aménagement du territoire, protection de la nature et du paysage, protection des eaux, divers inventaires de protection, etc.

L'équilibre entre les possibilités de créer de la valeur ajoutée avec les ressources naturelles de l'espace alpin se modifie aussi en raison des changements climatiques, de l'augmentation des dangers naturels et de la pression accrue sur l'exploitation, par ex. de l'énergie hydraulique<sup>7</sup>.

Les domaines clés dans lesquels des conflits existent entre les différentes possibilités de créer de la valeur ajoutée avec les ressources naturelles sont les suivants:

- entre la production et le transport d'énergie ainsi que l'extraction et la transformation de matières premières (bois, pierre) et l'exigence de paysages et de cours d'eau intacts;
- entre la recolonisation forestière de terrains agricoles et les demandes du tourisme pour des surfaces cultivées;
- entre le développement des systèmes de remontées mécaniques des centres touristiques alpins et l'intangibilité des paysages inventoriés.

Inversement, il existe également des domaines avec un potentiel de synergies, par exemple:

- entre les parcs naturels et les parcs régionaux, le Parc national, les biosphères et le patrimoine mondial de l'UNESCO d'une part, et le tourisme, l'agriculture et l'artisanat d'autre part;
- entre la production d'énergie (barrages) et la protection contre les crues;
- entre la gestion des forêts et la protection du milieu bâti et des infrastructures contre les dangers naturels.

### 5.1.3 Défis clés et mesures possibles

#### 5.1.3.1 Stratégies différenciées selon les régions

Un équilibre durable entre les différentes possibilités de créer de la valeur ajoutée avec les ressources naturelles (création de valeur ajoutée par l'exploitation et par la protection) est au centre des intérêts des cantons alpins.<sup>8</sup> Cet équilibre se modifie au fil du temps et avec l'évolution du système des valeurs des utilisateurs et des observateurs de l'espace alpin caractéristique. Les cantons alpins sont d'avis qu'il faut une vision et des règles différenciées dans tous les domaines, également pour les intérêts de protection. Cela, pour permettre une pesée non discriminatoire de tous les intérêts en jeu et pour décider sur cette base, si les ressources naturelles doivent être exploitées pour créer de la valeur ajoutée et dans quelle mesure.

Une restriction des marges d'appréciation pour la pesée des intérêts par des approches de haut en bas n'est pas pertinente. A l'avenir, la pesée des intérêts doit être davantage conçue comme un processus à l'échelon régional dans l'espace alpin: l'échelon régional paraît raisonnable, car chaque région possède ses propres ressources spécifiques.<sup>9</sup> La gestion nécessaire des conflits doit avoir lieu dans le cadre régional sans pour autant que les intérêts généraux soient négligés. La conception du processus peut susciter des impulsions importantes en intégrant par ex. le savoir-faire disponible de tous les porteurs de projets et l'exemple des meilleures pratiques.

<sup>7</sup> Energie, eau potable, eau domestique, aménagement du paysage, industrie, etc.

<sup>8</sup> Cf. par ex. le concept de protection et d'utilisation Energies renouvelables du canton d'Uri.

<sup>9</sup> Le "Programma Zone a basso potenziale. Un progetto di politica economica regionale del Canton Ticino" (avril 2014) est un projet pilote intéressant à l'échelon régional. Avec ce programme, le canton du Tessin soutient les acteurs locaux et régionaux dans l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies de développement intégrales et adaptées aux besoins (communément appelées plans directeurs) pour les vallées, respectivement les zones à faible potentiel. L'objectif de ce programme est de promouvoir des projets de développement qui aient des impacts économiques positifs à moyen et à long terme dans les régions périphériques.

No	Mesure	Destinataire
N-1	<p><b>Elaborer de vastes stratégies régionales de développement:</b> Les priorités pour la mise en valeur (exploitation) des ressources naturelles et pour la protection sont fixées grâce à de vastes stratégies régionales de développement.</p> <p>Cela doit absolument se faire avec la participation des parties prenantes de l'extérieur et avec une coordination suprarégionale (en partie transfrontalière). Les instances supérieures (canton ou Confédération) doivent avoir une fonction de coordination et de contrôle sur les concepts des régions et inviter celles-ci à les mettre à jour dans l'intérêt des objectifs supérieurs, si les concepts régionaux sont contraires à la vision d'ensemble.</p> <p>Le processus de bottom-up, avec l'intégration de toutes les personnes concernées, peut générer un nouvel équilibre et le besoin éventuel de compenser les désavantages.</p> <p>Les solutions suprarégionales peuvent offrir des possibilités supplémentaires pour établir un équilibre. Par ex. au lieu de développer les systèmes hydrauliques au plan local et régional, ils peuvent être regroupés et optimisés au-delà des frontières (régionales et nationales), et cela peut-être en provoquant des conflits beaucoup moins graves avec les autres possibilités de créer de la valeur ajoutée avec les ressources naturelles.</p>	<p>politique régionale, associations en collaboration avec le canton</p> <p>fonction de contrôle: politique nationale et cantonale</p>
N-2	<p>En complément, veiller à ce que <b>l'application de la législation dans le domaine de la protection de la nature et du paysage soit conçue avec plus de flexibilité</b>, à ce que les biotopes protégés d'un certain type (art. 18 LPN) dans les espaces et les vallées où ils sont particulièrement concentrés fassent aussi l'objet d'une pesée des intérêts, même s'ils revêtent une importance nationale.<sup>10</sup> Les hauts marais font explicitement exception. Au cas par cas, il faut examiner si la valeur particulière réside dans la concentration et l'envergure des biotopes.</p>	<p>politique cantonale et régionale, associations</p>

### 5.1.3.2 Projets avec un certain rayonnement: créer une marge de manœuvre pour les projets spéciaux en dehors des règles

De nombreuses infrastructures touristiques actuelles ont été créées tout au début du tourisme en même temps que les Grands hôtels, les lignes de chemin de fer et les remontées mécaniques. Aujourd'hui, spécialement en dehors de la zone à bâtir, le degré de difficulté varie pour réaliser des projets exceptionnels dans l'espace alpin caractéristique et pour leur conférer un certain rayonnement.

Si l'on veut à nouveau susciter des impulsions importantes sur le long terme au plan local et régional, il faut pouvoir réaliser dans l'espace alpin, au cours des vingt prochaines années, un nombre limité de projets avec un fort rayonnement et d'une excellente qualité en dehors de la zone à bâtir.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Par ex. protection des prairies sèches et des forêts d'arolles/de mélèzes: en Engadine, il y a presque exclusivement des forêts de mélèzes. Ici, une vaste protection semble disproportionnée. L'application des critères de protection devrait être différenciée selon les régions.

<sup>11</sup> Par ex. un musée à Muottas Muragl pour les tableaux de la Haute-Engadine créés à cet endroit

No	Mesure	Destinataire
N-3	<p><b>Autoriser des projets avec un certain rayonnement en dehors des zones à bâtir.</b></p> <p>En fonction de leur taille, les cantons des espaces alpins doivent avoir la possibilité de réaliser 1 à 4 projets au maximum par période de planification, aussi en dehors de la zone à bâtir, projets orientés vers le long terme et d'une qualité spécifique au site. Ils doivent contribuer à véhiculer vers l'extérieur l'image d'une Suisse moderne qui inclut patrie, montagnes, paysage rural et bon aménagement.<sup>12</sup> Dans ce sens, la Confédération doit non seulement autoriser la réalisation de tels projets, mais également les encourager. La sélection des projets s'effectue au niveau du canton ou de tout l'espace alpin caractéristique dans le cadre d'un concours avec jury indépendant auquel ne sont admis que les projets satisfaisant à des critères clairs, par ex.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboration d'une stratégie de durabilité contraignante et particulièrement vaste.</li> <li>- Preuve de l'intérêt public</li> <li>- Intégration dans une stratégie régionale de développement et coordination via le plan directeur cantonal</li> <li>- Garanties financières pour la réalisation et l'exploitation sans fonds publics</li> <li>- Exigences élevées pour le processus de planification et de réalisation</li> </ul> <p>Nota bene: Cette mesure doit être encore concrétisée en collaboration avec les associations et la Confédération afin de définir des mécanismes de mise en œuvre judicieux.</p>	politique nationale, cantonale et régionale, associations
N-4	<p>En appliquant des exigences similaires, <b>encourager dans le paysage les installations et manifestations limitées dans le temps</b><sup>13</sup></p>	politique cantonale et régionale, associations

### 5.1.3.3 Parcs naturels et régionaux: mise en valeur de la nature et du paysage, mais également des sites construits

Les parcs naturels et régionaux contribuent grandement à la dynamique régionale de développement. Les ressources naturelles sont prépondérantes pour leur rayonnement. En complément, les sites construits ont aussi leur importance. Au plan local, il faut donc des concepts combinés pour sites construits et nature / paysage.

No	Mesure	Destinataire
N-5	<p><b>Dans les vallées et les espaces menacés d'exode et de dépeuplement, faire profiter la nature et le paysage des mesures de compensation «par des versements en espèces» pour la promotion des localités et pour les sites construits à protéger.</b></p> <p>Toute ingérence dans les types d'habitats désignés par l'OPN est assujettie à des mesures de remplacement et de compensation. Dans les vallées et les espaces menacés d'exode et de dépeuplement, ces mesures de remplacement sont «introuvables» en raison de la préservation de la nature et du paysage, ou alors elles s'effectuent sous la forme de versements en espèces qui ne sont pas toujours affectés à l'objectif prévu. Parfois, des mesures (constructives) s'imposeraient dans le domaine des sites construits à protéger.</p>	politique nationale, cantonale et régionale, associations

<sup>12</sup> Par ex. Cabane Monte Rosa

<sup>13</sup> Par ex. théâtre sur le barrage de Marmorera

## 5.2 Renforcer les centres alpins

### 5.2.1 Objectif

**Les fonds de vallées multifonctionnels ainsi que les centres régionaux et touristiques doivent être renforcés en tant que moteurs économiques aussi indépendants que possible avec leurs propres espaces fonctionnels (espace alpin des centres). Le «réseau de villes suisses» du Plateau doit être complété par un réseau de centres fonctionnel dans l'espace alpin.**

### 5.2.2 Brefs commentaires

#### *Importance de centres forts pour l'espace alpin*

Les centres en tant que moteurs économiques plus ou moins indépendants avec leurs espaces fonctionnels sont une base essentielle pour la promotion de l'espace alpin. Ils sont indispensables pour rendre opérationnels les différents espaces fonctionnels dans l'espace alpin:

- développer le milieu bâti et les transports de manière coordonnée
- développer les infrastructures sociales et techniques des régions
- garantir un bon accès aux offres de formation régionales et suprarégionales.

Dans l'espace alpin, on distingue trois types de centres:

- les fonds de vallées multifonctionnels, parmi lesquels trois «métropoles alpines» (Vallée du Rhône en Valais, Alpenrheintal Grisons-Saint-Gall, Città Ticino)
- les centres des vallées
- les centres touristiques

#### *Caractéristiques actuelles de la structure des centres dans l'espace alpin*

Le réseau de centres de l'espace alpin est confronté à des exigences plus élevées que le réseau des villes du Plateau:

- topographie: le réseau de centres de l'espace alpin entre dans la 3<sup>e</sup> dimension; parallèlement, les structures de base se concentrent de manière linéaire dans les fonds de vallées
- dans l'espace alpin, les différences entre les villes et leur environnement sont plus marquées que sur le Plateau
- la mise en réseau est plus compliquée, certaines connexions radiales ne sont pas possibles
- les vallées qui se rejoignent dans les centres ont des cultures dont le degré de développement varie.

Les fonds de vallées limités sont intensément exploités. Les stratégies actuelles de développement territorial, telles qu'également appliquées sur le Plateau, sont insuffisantes dans ces régions. La coordination entre les infrastructures, le développement du milieu bâti et les espaces libres, telle que prévue par le programme d'agglomérations de la Confédération, est en partie soumise à d'autres mécanismes que sur le Plateau.

Dans les vallées alpines connaissant un développement dynamique, les particularités du développement actuel du milieu bâti se perdent. Inversement, dans les régions et les vallées qui se dépeuplent, la conservation de la valeur du milieu bâti actuel est menacée. Plusieurs vallées ne disposent pas d'un centre stable, c'est-à-dire d'une localité non menacée de disparition et capable de donner un regain d'activité à la vallée.

Les centres touristiques alpins ont tendance à se regrouper, à élargir leur palette d’offres et à étendre les périmètres intensément exploités pour le tourisme. Les conflits avec la protection du paysage s’aggravent. En même temps, certains sont relativement isolés, peu intégrés dans le réseau de centres de l’espace alpin et encore moins dans les espaces métropolitains.<sup>14</sup>

Il existe par ailleurs des espaces fonctionnels sans centres, par ex. l’espace Gothard. Malgré la plus forte densité de cols en Suisse, il manque ici un centre régional à l’intérieur. Un centre touristique existe seulement depuis qu’Andermatt s’est développée.

### 5.2.3 Défis clés et mesures possibles

Dans le contexte des caractéristiques territoriales particulières (par ex. dans les fonds de vallées multifonctionnels), les centres des régions de montagne requièrent des stratégies spécifiques à géométrie variable. L’espace alpin profite des expériences acquises au cours des siècles dans des conditions spécifiques et parfois très difficiles (dangers naturels).

#### 5.2.3.1 Fonds de vallées multifonctionnels

Les fonds de vallées multifonctionnels doivent être renforcés dans leur fonctionnalité territoriale et sociale ainsi que dans leur autonomie économique. Ils disposent des plus importants points d’accès à l’espace alpin et leur fonction de charnière avec les centres touristiques doit donc être mise en valeur.

No	Mesure	Destinataire
Z-1	Il faut <b>positionner et développer les trois grands fonds de vallées multifonctionnels de l’espace alpin en Suisse – Vallée du Rhône, Alpenrhental Grisons-Saint-Gall, Città Ticino -, en tant que «métropoles alpines» et donc en tant qu’espaces économiques dynamiques indépendants.</b>	politique cantonale et régionale
Z-2	Il convient d’adapter <b>la politique d’agglomérations de la Confédération dans le respect de la situation spécifique des projets d’agglomérations de l’espace alpin</b> <sup>15</sup> ; par ex. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Examiner la définition de l’agglomération donnée par l’OFS par rapport aux conditions-cadres fonctionnelles dans les vallées multifonctionnelles.<sup>16</sup> Il paraît judicieux, dans l’espace alpin caractéristique, d’étendre les périmètres d’agglomérations à l’intégralité des fonds de vallées multifonctionnels, en prêtant une attention particulière aux axes principaux des vallées qui traversent un milieu bâti et au trafic de transit (c’est-à-dire dans la vallée du Rhône par ex., réunir les programmes d’agglomérations du Valais central dans un</li> </ul>	politique nationale

<sup>14</sup> Nota bene: en comparaison internationale, les centres touristiques alpins suisses sont très bien raccordés aux espaces métropolitains.

<sup>15</sup> Du point de vue de l’aménagement du territoire et également dans ses parties urbanisées, l’espace alpin caractéristique n’est pas comparable aux espaces métropolitains ou aux espaces moyennement urbanisés. Cela provoque des distorsions pour les programmes nationaux d’encouragement comme par ex. pour la politique d’agglomérations et ses critères d’efficacité uniformes pour toutes les agglomérations. A Viège par exemple, la zone de rencontre n’est pas cofinancée parce que le trafic journalier moyen (TJM) est inférieur à 10’000 mouvements. Les mêmes valeurs moyennes s’appliquent à toute la Suisse. Autrement dit, dans la plus grande ville, Zurich, les valeurs limites en vigueur sont les mêmes qu’à Viège. Cela désavantage nettement les petites agglomérations, en particulier celles de l’espace alpin.

<sup>16</sup> Par ex. la plaine uranaise de la Reuss avec Altdorf, Flüelen et Erstfeld n’est pas une agglomération (lors de la dernière évaluation de l’OFS, les nombres de pendulaires étaient d’env. 5 % en dessous de la limite). Malgré tout, les dépendances fonctionnelles dans cet espace sont plus fortes que dans les petites agglomérations du Plateau situées dans ce qu’on appelle les espaces métropolitains et où les dynamiques locales se superposent avec des dynamiques régionales / métropolitaines beaucoup plus fortes.

programme unique). D'autre part, les périmètres doivent être étendus latéralement aux vallées adjacentes et jusqu'aux centres touristiques qui sont aussi des zones habitées. Il en résulte un nouveau type de projets d'agglomérations de 3<sup>e</sup> génération.

- Différencier les critères d'efficacité pour évaluer les programmes d'agglomérations avec une pondération spécialement adaptée aux défis des agglomérations de l'espace alpin caractéristique (par ex. concernant le TJM).

Nota bene: Tous les fonds de vallées multifonctionnels doivent être reconnus comme des projets d'agglomérations.

Z-3	<b>Renforcer les fonds de vallées multifonctionnels en tant qu'espaces économiques régionaux</b> (avec une forte référence aux espaces métropolitains) <b>et les mettre en valeur en tant que charnières entre l'espace alpin et le Plateau</b> , cf. aussi Chapitre 5.3.3.2, Mesure E-6 sur les passerelles.	politique cantonale et régionale
Z-4	<b>Utiliser de manière ciblée en tant que transports en commun et promouvoir les installations de transports à câbles pouvant être utilisées quotidiennement pour le trafic pendulaire entre la vallée et la montagne</b> (double emploi tourisme / pendulaires), là où elles représentent une alternative judicieuse aux TC par la route et au TIM <sup>17</sup> .	politique cantonale et régionale

### 5.2.3.2 Centres des vallées

Les vallées ont besoin de solutions territoriales et économiques répondant à leurs besoins, afin que les centres locaux et régionaux puissent apporter leur contribution au regain d'activité de l'espace alpin. Les centres régionaux facilement accessibles et fonctionnels sont une possibilité, notamment dans les vallées confrontées à des problèmes de dépeuplement, pour garantir l'approvisionnement de base. Les centres régionaux sont également importants dans les vallées dynamiques (même dans les fonds de vallées multifonctionnels) pour garantir dans l'espace alpin un réseau de centres fonctionnel et relativement dense et ainsi promouvoir une dynamique économique allant au-delà des vallées.

<i>No</i>	<i>Mesure</i>	<i>Destinataire</i>
Z-5	<b>Si besoin est, concentrer sur les centres régionaux l'approvisionnement de base des vallées</b> pour atteindre une masse critique de l'offre permettant de donner un regain d'activité aux vallées et de garantir les offres des instances supérieures (canton, Confédération).	politique nationale, cantonale et régionale
Z-6	<b>Créer dans les centres régionaux des conditions de développement adéquates</b> (disponibilité de terrains à bâtir, accessibilité depuis la vallée en tant qu'espace fonctionnel), afin qu'ils puissent augmenter leur fonction de centre ou du moins la préserver.	politique cantonale et régionale
Z-7	<b>Garantir le raccordement des vallées aux réseaux de transport principaux</b> , aussi bien pour les TC que pour le TIM.	politique nationale, cantonale et régionale

### 5.2.3.3 Centres touristiques alpins: développement pour garantir les offres

Aujourd'hui, les zones de protection du paysage d'intérêt national limitent fortement les possibilités de développement, en particulier en haute montagne et dans les centres touristiques alpins.

<sup>17</sup> Valais: env. 6 à 7 projets

Pour les projets d'extension de l'offre des centres touristiques alpins<sup>18</sup>, la prise en compte de la protection de la nature et du paysage (CFNP entre autres) pèse lourd dans la balance. Cela rend plus difficile une discussion approfondie sur l'importance touristique d'un projet. Certaines extensions ou fusions de domaines skiables sont vouées à l'échec par des évaluations partiales et basées sur la protection.

No	Mesure	Destinataire
Z-8	Garantir des possibilités de développement pour les <b>centres touristiques alpins, définir des régions prioritaires pouvant être développées en tant qu'extensions des centres touristiques alpins</b> (par ex. réalisation de remontées mécaniques supplémentaires, fusion de régions)	politique nationale, cantonale et régionale, associations
Z-9	<b>Définir les régions et les mesures de compensation et les mettre en œuvre</b> dans les régions ne nécessitant pas une plus grande flexibilité: par ex. continuer à développer les paysages chargés d'histoire et marqués par les activités humaines <sup>19</sup> . Par ailleurs, mettre en place par ex. dans les centres touristiques des offres de formation, de tourisme et de découverte sur le thème de la nature / des ressources naturelles <sup>20</sup> . ⇒ Voir plus haut champ d'action «Ménager et utiliser durablement les forces et ressources naturelles» (Chapitre 5.2 Nota bene: Les mesures de compensation peuvent également englober la remise en l'état naturel d'installations d'infrastructure vétustes et non rentables.	politique nationale, cantonale et régionale, associations
Z-10	<b>Renforcer et développer les structures caractéristiques du milieu bâti et les typologies de bâtiments</b> en les adaptant à la topographie et au climat, mais également à la population qui évolue au fil du temps et notamment en cours d'année. Avec une attention particulière à la question du regain d'activité: vie publique, offres publiques et espace public. Le milieu bâti doit être maintenu dans des frontières restrictives extérieures clairement définies, ce qui équivaut à une politique de densification.	politique cantonale et régionale
Z-11	<b>Prendre en compte comme indicateur le trafic du week-end et de loisirs lors de l'évaluation des projets de transport (rapport coûts-utilité)<sup>21</sup></b> : les phases de surcharges et les goulets d'étranglement liés au trafic de loisirs dans les centres touristiques représentent des défis supplémentaires dans les centres touristiques alpins et sur les principaux axes d'accès. Ce que la saison d'hiver (100 % d'occupation) représente pour les centres touristiques alpins correspond au trafic du week-end pour le système de trafic alpin: l'échelle / l'indicateur pour l'aménagement (le dimensionnement) des infrastructures, respectivement des offres.	politique nationale, cantonale et régionale

#### 5.2.3.4 Renforcer la formation et l'esprit d'entreprise dans les centres de l'espace alpin

Dans l'espace alpin en général, mais en particulier dans les centres de l'espace alpin, les initiatives locales et la mise en réseau doivent être encouragées. Il s'agit avant tout de renforcer et de garantir à long terme les activités économiques existantes (par ex. grâce à des offres de formation complémentaires dans les centres des vallées ou dans les métropoles alpines les plus proches),

<sup>18</sup> Par ex. installations ferroviaires, projets novateurs comme les offres d'hébergement en forêt

<sup>19</sup> Par ex. développement du paysage routier du Gothard chargé d'histoire. Il s'agit de mettre en valeur, de transformer et de protéger la ligne de faite du Gothard comme partie intégrante de la diversité paysagère culturelle du Gothard.

<sup>20</sup> Par ex. «Mondes de l'eau Göschenen»: large panel d'activités autour du thème de l'eau à Göschenen et dans le Göschenertal

<sup>21</sup> Jusqu'ici: l'indicateur usuel, le trafic journalier moyen (TJM), ne reflète pas suffisamment le trafic de loisirs.

ainsi que d'améliorer les conditions-cadres pour promouvoir l'esprit d'entreprise, le sens des responsabilités et l'esprit d'initiative (télécommunications, procédures, service public).

No	Mesure	Destinataire
Z-12	<b>Créer des pôles de transfert des instituts de formation dans les régions de l'espace alpin caractéristique</b> qui assurent la liaison entre l'économie régionale et les installations des hautes écoles des régions métropolitaines <sup>22</sup> . Le domaine de la formation connaît une forte tendance à la centralisation. Pour les Hautes écoles spécialisées en particulier, on note une concentration dans les centres. Cette tendance est en principe adéquate, car c'est seulement ainsi qu'une masse critique peut être atteinte pour pouvoir être « concurrentiel » à l'échelon international en matière de recherche et de formation. Mais d'autre part, le transfert de savoir doit aussi être garanti dans les régions. Il faut mieux coordonner les offres de formation et l'économie régionale.	politique nationale, cantonale et régionale, hautes écoles
Z-13	<b>Promouvoir l'esprit d'entreprise comme complément du fort potentiel d'innovation.</b> <sup>23</sup> La suppression des obstacles bureaucratiques est aussi importante que le soutien accordé à différents entrepreneurs novateurs et inventifs. La réglementation actuelle dans la segmentation d'une grande partie des activités économiques de l'espace alpin génère des charges disproportionnées. Pour innover et diversifier, il faut avant tout des acteurs motivés et non pas des prescriptions.	politique nationale, cantonale et régionale

<sup>22</sup> Par ex. Campus de Sion avec l'EPF de Lausanne et les Hautes écoles spécialisées: réseau pour la recherche / l'innovation en matière d'énergie, de sciences de la vie, ... Ou Uni Ticino de Mendrisio, Davos avec l'Institut pour l'étude de la neige et des avalanches, les instituts de recherche AO, d'astrophysique, ...

<sup>23</sup> Par ex. „Kunstdepot Göschenen“. L'ancien arsenal de Göschenen a été assaini pour servir de dépôt pour la collection artistique de Christoph Hürlimann. Par ailleurs, des ateliers donnent la possibilité aux artistes de travailler et de créer à Göschenen. Cela attire de nouveaux habitants (même à titre temporaire), de nouvelles idées, activités ou hôtes, et permet la transformation d'un ancien bâtiment militaire du village.

## 5.3 Améliorer et garantir sur le long terme les infrastructures de transport et de télécommunications

### 5.3.1 Objectif

Les infrastructures de transport et de télécommunications de l'espace alpin, à l'intérieur et vers les métropoles voisines en Suisse et en Europe, seront garanties conformément aux récents développements technologiques. Dans le domaine des transports et de l'énergie, un raccordement optimal sera établi avec les liaisons transalpines.

### 5.3.2 Brefs commentaires

#### *Importance pour l'espace alpin de la desserte et de l'accessibilité*

La desserte et l'accessibilité sont les conditions de base pour l'échange, le développement de la dynamique intérieure, la participation à la dynamique sociale, culturelle et économique des régions environnantes (en particulier des espaces métropolitains suisses et européens) et pour le transfert des potentiels de l'espace alpin (énergie, hôtes, main-d'œuvre...). Dans l'espace alpin, il faut satisfaire aux diverses exigences des habitants, des hôtes, du transport de marchandises ainsi que du transport d'énergie et d'informations (télécommunications). L'espace alpin fournit une contribution importante aux régions environnantes, notamment dans le trafic de transit transalpin (personnes et marchandises).

Les réseaux ferroviaires / routiers et des transports en commun, en particulier dans la direction est-ouest, servent de base à l'échange intra-alpin et à la fonctionnalité de l'espace alpin en tant que réseau de centres. Il s'agit entre autres aussi de la liaison entre les centres de formation et les sites industriels ou de l'accès aux offres touristiques.

La desserte de l'espace alpin avec des possibilités de télécommunications de haute qualité est étroitement liée à l'attractivité de l'espace alpin, non seulement en tant qu'espace de détente, mais aussi comme site économique diversifié. En plus de l'attractivité du site pour les entreprises et de la qualité d'habitat en général, la possibilité du travail à domicile offre une perspective intéressante pour l'espace alpin.

#### *Desserte et accessibilité en 2014*

La plupart des régions préalpines du sud et du nord disposent d'une bonne liaison avec les espaces métropolitains voisins (env. 1 heure jusqu'aux prochains centres) et certaines sont aussi bien intégrées dans les systèmes métropolitains des transports en commun.

Pour les espaces alpins, les axes transalpins sont les principaux axes d'accès, respectivement de liaison avec l'extérieur. Ils ont cependant une fonction limitée concernant la mobilité dans l'espace alpin lui-même. Aujourd'hui, être situé sur ces axes n'est plus aussi intéressant que par le passé. Ils contournent l'espace alpin et leur aménagement ne répond pas aux attentes des cantons alpins, mais à celles de l'Europe. D'un côté, l'extension des transversales alpines n'améliore

pas la desserte des régions de l'espace alpin, par ex. sur l'axe du Gothard.<sup>24</sup> Mais d'un autre côté, certaines parties des transversales alpines améliorent le raccordement des régions de l'espace alpin aux espaces métropolitains (Plateau-Tessin, Plateau-Valais). L'orientation des réseaux intra-alpins vers les nouveaux points d'accès n'a pas encore été complètement réalisée. Pour tous les réseaux de transport dans l'espace alpin, la situation sécuritaire se péjore, notamment à cause de l'augmentation du trafic et des changements climatiques (dangers naturels).

La desserte dans la direction est-ouest n'est pas optimale. L'axe Valais-espace du Gothard-Surselva existe, mais ne constitue pas une liaison suprarégionale rapide. Il est symptomatique que Zurich ou Berne soient en moyenne plus accessibles pour les cantons alpins qu'un site de l'espace alpin. Aujourd'hui, la liaison est-ouest s'effectue plutôt par le Plateau / le nord que directement par les Alpes. Actuellement, la connexion est-ouest par le Tessin est lente.

S'agissant des télécommunications, les principales zones d'habitation de l'espace alpin sont en général aussi bien desservies que celles du Plateau. Cela atteste de la propension à investir et du potentiel économique des régions, par ex. pour les industries novatrices. Par contre, surtout dans les vallées latérales et les vallées reculées, la qualité de la desserte des télécommunications est insuffisante, ce qui réduit l'attractivité pour les habitants, les hôtes et les activités économiques. Globalement, dans l'espace alpin, le nombre d'opérateurs des télécommunications est plutôt faible et la compétitivité est donc limitée.<sup>25</sup>

### 5.3.3 Défis clés et mesures possibles

#### 5.3.3.1 Axe de trafic est-ouest: une tâche commune

Pour tout l'espace alpin, la liaison intra-alpine est-ouest contribue à l'accessibilité à large échelle, tandis que les déplacements en voiture, à moto, à vélo et par les transports en commun à travers les paysages alpins diversifiés sont intéressants pour le tourisme. L'importance principale de cette liaison réside en particulier dans l'accessibilité à l'intérieur des régions qu'elle relie entre elles. Les vallées et les centres de l'espace Gothard – Goms, Realp, Urserntal / Andermatt, obere Surselva – sont en quête d'offres de transport dans la direction ouest et est afin d'exploiter les potentiels touristiques par-delà les vallées.

No	Mesure	Destinataire
E-1	<b>Reprendre la liaison ouest-est comme axe intermodal dans le réseau de base (ou réseau complémentaire?) du plan sectoriel Transport (routier et ferroviaire),</b> honorer son caractère intercantonal par une part plus élevée de la Confédération <sup>26</sup> .	politique nationale
E-2	<b>Améliorer la fonctionnalité intermodale de l'axe par la prise en compte des différences saisonnières</b> (TC, TIM, mobilité douce). Par ex. la sécurité hivernale de l'axe par le rail est garantie, ce qui répond aux besoins touristiques. La sécurité (trafic et dangers naturels) et le confort doivent être améliorés du point de vue intermodal.	politique nationale et cantonale

<sup>24</sup> Les derniers points de raccordement sont plus éloignés de l'espace alpin; par ex. la plaine uranaise de la Reuss et le Felderboden schwyzois sont en partie «isolés du réseau».

<sup>25</sup> Qualité de la desserte, voir [www.breitbandatlas.ch](http://www.breitbandatlas.ch)

<sup>26</sup> Par ex. concernant les routes: l'axe de trafic est-ouest, qui se compose de routes principales, est donc une tâche commune incombant à la Confédération et aux cantons. Le fonds d'infrastructure et financement spécial de la circulation routière (FSCR) octroie des subventions aux routes principales des régions de montagne et des régions périphériques.

E-3	En complément, <b>garantir le raccordement du réseau des cols alpins (comme réseau complémentaire) au réseau de base des routes nationales.</b>	politique nationale
E-4	<b>Renforcer un axe supplémentaire est-ouest au sud:</b> Brigue/Viège – aéroport de Malpensa – Lugano – Grisons.	politique nationale

### 5.3.3.2 Corridors transalpins: planification globale des corridors

La création ou l'extension de corridors transalpins pour le trafic ou l'énergie ont souvent des effets négatifs ou positifs sur de vastes régions à cause de la modification de l'accessibilité, des conséquences économiques et territoriales et / ou de l'impact environnemental. La question d'une planification globale de développement régional est plus importante et plus urgente dans ces régions que dans d'autres.

No	Mesure	Destinataire
E-5	<b>Elaborer des stratégies globales de développement pour les régions concernées en tant que partie intégrante de la planification des corridors</b> <sup>27</sup> . La réalisation de ces infrastructures doit aussi générer un profit sur le long terme pour les cantons alpins. Il est inadmissible qu'ils supportent les charges du transit et qu'ils soient encore partiellement «isolés».	politique nationale, cantonale et régionale
E-6	<b>Mesure spécifique concernant la NLFA: entamer des planifications complémentaires urgentes</b> , entre autres <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir et étendre l'accès aux nouvelles passerelles principales<sup>28</sup>, améliorer l'intégration des passerelles vers l'espace alpin dans les réseaux des TC, du TIM et de la MD<sup>29</sup>: établir (rétablir) la connexion des réseaux des TC et du TIM dans l'espace alpin avec les nouvelles «dernières stations» avant les tunnels de la NLFA. Les systèmes de la logistique et du transport de marchandises de l'espace alpin doivent en partie aussi être repensés pour être efficaces.</li> <li>- Garantir la fonctionnalité et l'offre d'accessibilité des passerelles locales / régionales</li> <li>- Développer de manière coordonnée l'accessibilité et les offres touristiques de la ligne de faite et de la route du col du Gothard; parallèlement, approfondir les possibilités de produire de l'énergie (éolienne) au Gothard.<sup>30</sup></li> </ul>	politique nationale, cantonale, régionale et communale

### 5.3.3.3 Garantir et développer la répartition fine à l'intérieur de l'espace alpin

En plus des liaisons à large échelle dans la direction nord-sud et est-ouest ainsi que du raccordement aux points d'accès (passerelles), il faut également des offres fonctionnelles suprarégionales et régionales à l'intérieur de l'espace alpin: entre autres pour la mise en réseau des centres des vallées et des centres touristiques entre eux et avec les métropoles alpines.

<sup>27</sup> Par ex. planifications d'accompagnement proactives concernant la remise en état / l'extension du corridor routier du Gothard ou des corridors énergétiques transeuropéens

<sup>28</sup> Nota bene: au nord du tunnel de base du Gothard, le rôle des différentes passerelles n'est pas encore clairement défini. Il faut immédiatement remédier à ce déficit pour que les planifications régionales de développement puissent se baser sur des hypothèses fiables.

<sup>29</sup> Comme exemple de l'intégration des nouvelles passerelles dans le réseau de transport des espaces alpins, on peut citer le projet prioritaire de développement: l'Urner Talboden (ESP UT). En vue de la réalisation de la gare cantonale d'Uri et d'un point de vue global du développement territorial de la vallée inférieure de la Reuss, on développe des surfaces de manière ciblée, mais on adapte surtout les systèmes d'infrastructures (par ex. réseau de bus) au nouvel état de la desserte.

<sup>30</sup> Les projets concrets possibles de mise en œuvre comprennent par ex. (1) la garantie de l'exploitation de la ligne de faite sur la base d'une concession touristique, ou (2) le renforcement des nœuds d'Airolo, Disentis et Brigue comme points d'accès vers l'espace Gothard.

No	Mesure	Destinataire
E-7	<b>Compléter les réseaux intra-alpins dans les transports en commun, des chemins de randonnée et des itinéraires cyclables (trafic de loisirs)</b>	politique nationale, cantonale et régionale
E-8	<b>Développer le «Goldroutennetz» (itinéraires touristiques des TC)<sup>31</sup></b>	politique nationale et cantonale
E-9	<b>Garantir la fonctionnalité des routes de cols.</b> L'entretien et la protection contre les dangers naturels deviennent toujours plus onéreux; mais de moyen à long terme, cela ne doit pas se faire au détriment de l'accessibilité des vallées.	politique nationale et cantonale

#### 5.3.3.4 Télécommunications: exploitation optimale des possibilités infrastructurelles

Les offres intéressantes en télécommunications doivent encore être développées: elles serviront de base pour la dynamique économique des différentes régions de l'espace alpin, pour un regain d'activités dans les régions reculées, et également pour les futures générations avec leurs besoins. Il importe d'avoir une offre exceptionnelle, notamment pour l'établissement de personnes exerçant une activité libérale ou de promoteurs nomades de projets. On estime que la prochaine génération sera moins fortement attachée à un site que celle d'aujourd'hui. Le maintien d'une norme minimale ne suffit pas.

*Nota bene: En matière de télécommunications, les pays alpins voisins (en particulier l'Italie et l'Autriche) et également les pays scandinaves sont entrés plus rapidement et plus directement dans l'ère de la connexion sans fil.*

No	Mesure	Destinataire
E-10	<b>Garantir sur tout le territoire une desserte en télécommunications ainsi qu'une adaptation permanente aux besoins modifiés des utilisateurs et aux possibilités techniques<sup>32</sup></b>	politique nationale et cantonale
E-11	<b>Développer rapidement, dans les régions de montagne, des réseaux à large bande de haute qualité, afin d'éviter un fossé numérique et comme condition de base du site d'implantation pour la population et l'économie au sens de service public,</b> en particulier aussi pour les nouvelles possibilités d'utilisation professionnelles indépendantes du lieu de travail, le bureau à domicile. Ce développement doit être neutre du point de vue technologique. Diverses technologies peuvent se combiner judicieusement (par ex. fibres optiques et sans-fil).	politique nationale, cantonale et régionale

<sup>31</sup> Aujourd'hui, environ 40 % des nuitées à Zermatt sont liées à l'offre du Glacier Express.

<sup>32</sup> Actuellement, la desserte de base à large bande se situe vers 1 MB/s de téléchargement, ce qui est comparable à celle du Plateau.

## 5.4 Développer et optimiser l'utilisation des forces hydrauliques

### 5.4.1 Objectif

L'utilisation des forces hydrauliques dans l'espace alpin sera développée et optimisée. Les sites déjà utilisés et la construction de nouvelles installations avec un bon potentiel coûts-utilité dans l'optique d'une durabilité globale seront prioritaires.

### 5.4.2 Brefs commentaires

#### *Importance des forces hydrauliques pour l'espace alpin*

En corrélation avec la question du virage énergétique, la nécessité de développer et de renforcer l'approvisionnement énergétique durable prend toujours plus d'importance. Les sites appropriés pour les centrales éoliennes sont néanmoins limités dans l'espace alpin. Pour la production d'énergie solaire (chaleur et électricité), il faut essentiellement utiliser les infrastructures et les bâtiments existants. Le recours à ces types de production est déjà fortement encouragé financièrement par la Confédération sur le plan national. Les cantons peuvent offrir une aide grâce à leurs conseils et des procédures d'autorisation simplifiées. Par contre, l'énergie hydraulique est une caractéristique unique des espaces alpins dans le domaine de l'approvisionnement énergétique durable. Elle recèle un potentiel économique extrêmement élevé, est véritablement durable par rapport aux autres modes de production, très avancée au plan technologique, réglable, et revêt une grande importance, en partie au plan européen, à cause de la mise en réseau avec les espaces métropolitains en Suisse et à l'étranger. Il est donc justifié de fixer un domaine prioritaire clair pour l'utilisation des forces hydrauliques. D'autre part, compte tenu des installations de production (notamment des barrages), mais aussi des lignes de transport d'énergie, l'énergie hydraulique caractérise fortement l'espace alpin.

#### *Forces hydrauliques 2014*

L'importance économique peut être démontrée à l'exemple du canton des Grisons: 5 % du PIB de ce canton provient de la production d'énergie issue des forces hydrauliques; il s'agit en outre de postes de travail à très forte valeur ajoutée.<sup>33</sup> Globalement, deux tiers de l'énergie hydraulique de la Suisse proviennent des cantons alpins: Uri, Grisons, Tessin et Valais.

Les réseaux électriques nationaux offrent une bonne connexion de l'espace alpin, notamment en direction du nord vers le Plateau ainsi que vers les espaces métropolitains et les agglomérations suisses. Les réseaux électriques internationaux sont développés à l'échelon de l'UE grâce à un vaste programme d'infrastructures qui recourt aux nouvelles technologies. Il convient de veiller à ce que l'espace alpin suisse reste ou devienne connecté à ces réseaux de manière optimale, bien que la Suisse ne soit pas membre de l'UE.

Dans les régions de l'espace alpin, l'extension du réseau des lignes de transport d'énergie, qui va de pair avec le développement des forces hydrauliques, pose un problème: aujourd'hui, les coûts

<sup>33</sup> ARE Graubünden / Güller Güller, Eigene Bilder Graubündens, Coire 2008

de cette extension sont répercutés sur les consommateurs de courant locaux et régionaux, à l'exception des lignes de 380 kV et 220 kV.

### 5.4.3 Défis clés et mesures possibles

#### 5.4.3.1 Préserver les perspectives de développement de l'énergie hydraulique

Dans tous les domaines politiques, il s'agit de veiller, de manière coordonnée, à ce qu'un développement des caractéristiques uniques des cantons alpins, comme l'énergie hydraulique et la production d'énergie, reste possible. Si la Suisse veut réussir le virage énergétique, les régions de montagne sont extrêmement importantes. Il peut aussi en résulter une forte mise en valeur économique. Les revenus de l'exploitation des ressources (notamment de l'énergie hydraulique) doivent retourner aux régions de montagne. Inversement, l'espace alpin caractéristique est tenu, dans le cadre d'une pesée des intérêts pour créer de la valeur ajoutée avec les ressources naturelles, de préparer les directives adéquates pour le développement futur des énergies hydraulique, éolienne et solaire.<sup>34</sup>

No	Mesure	Destinataire
W-1	<b>Reconnaître que l'extension de la production d'énergie issue des forces hydrauliques dans les régions de montagne est d'intérêt national pour le virage énergétique</b> , mettre en place et garantir le rôle prépondérant des régions de montagne dans les réseaux internationaux (cela représente également des postes de travail intéressants au niveau technologique)	politique nationale, exploitants de réseaux
W-2	<b>Elaborer des directives pour le développement des forces hydrauliques (ainsi que des énergies éolienne et solaire)<sup>35</sup></b> : donner la priorité au développement et à l'optimisation des grandes installations et infrastructures hydrauliques existantes et non pas à l'extension ou à la construction de nouvelles petites centrales hydroélectriques; créer des mécanismes de financement pour l'extension du réseau des lignes de transport d'énergie en fonction de l'exploitation du potentiel de synergies et de regroupements, ...	politique nationale et cantonale, centrales électriques, associations
W-3	<b>Garantir le raccordement aux réseaux électriques internationaux</b> , pour jouer, également à l'avenir, un rôle prépondérant et pour garantir les transports d'énergie (par ex. mise en valeur de la précieuse énergie de réglage produite dans les centrales à accumulation et les centrales hydrauliques à pompage-turbinage)	politique nationale et cantonale
W-4	<b>Prendre le thème des retours de concessions et de l'octroi de nouvelles concessions comme une opportunité pour changer d'orientation</b> : réfléchir aux erreurs commises par le passé et à ce qu'on pourrait améliorer dans le futur concernant les mécanismes de création de valeur avec les ressources naturelles, mais également en ce qui concerne l'affectation des redevances hydrauliques. <sup>36</sup> Nota bene: L'affectation des redevances hydrauliques doit rester de la compé-	politique nationale, cantonale, régionale et communale, centrales électriques, associations

<sup>34</sup> Examen, complément, adaptation par ex. des cartes de Meteotest

<sup>35</sup> Il s'agit aussi d'étudier la possibilité de promouvoir l'utilisation des forces hydrauliques par le regroupement au-delà des frontières ou entre les systèmes d'installations existantes de différentes sociétés d'exploitants.

<sup>36</sup> Par ex. Etude de Peter Rieder: „Regionalwirtschaftliche Analyse zur Wasserkraft-Nutzung im Kt. GR“. Il démontre qu'à maints endroits, les redevances hydrauliques ont été investies de manière peu judicieuse sur le long terme, par ex. pour des triples salles de gymnastique et des piscines qui ne peuvent plus être entretenues, au lieu de mettre en place une base économique durable. En Norvège par ex., les revenus du pétrole alimentent un fonds étatique grâce auquel le pays mène sa politique intérieure.

tence des collectivités responsables selon le droit cantonal (communes, corporations et cantons).

#### 5.4.3.2 Axer de manière ciblée la politique d’encouragement de la NPR sur le défi de l’approvisionnement énergétique

La NPR a étendu l’objectif de la simple aide aux infrastructures (aide aux investissements selon la LIM, programme d’impulsion Regio Plus) à la création d’un cadre élargi pour le développement économique. La NPR semble aussi être en mesure de s’orienter de manière ciblée vers de nouveaux défis: une focalisation thématique étendue.

No	Mesure	Destinataire
W-5	<b>Utiliser la NPR de manière ciblée pour les projets en rapport avec la garantie et l’extension de l’approvisionnement en énergie.</b> La NPR peut et doit précisément apporter une contribution importante en s’acquittant de cette tâche. Dans l’optique d’une approche globale et durable, la plus grande part possible de la valeur ajoutée créée par l’énergie doit se concentrer dans les régions de montagne: construction, production, commerce, transport, distribution. Contribution de la NPR: fonction de coordination!	politique nationale, cantonale, régionale et communale
W-6	<b>En complément de la NPR, renforcer les instruments de droit et de planification, afin de préserver, respectivement de récupérer, le pouvoir de détermination et de marché sur les ressources disponibles dans les espaces alpins</b>	politique nationale et cantonale
W-7	<b>Avec la NPR et dans le cadre des programmes INTERREG, s’acquitter des tâches transfrontalières concernant les systèmes hydrauliques par-delà les frontières</b>	politique nationale, cantonale et régionale

## 6. Mise en œuvre de la stratégie

### 6.1 Fonction de pilotage et de coordination de la CGCA

Aux yeux de la CGCA, les champs d'action prioritaires et les mesures figurant dans la présente stratégie représentent des intérêts communs essentiels. A ce propos, la CGCA veut assumer une fonction de pilotage et de coordination au plan politique et technique.

### 6.2 Renforcer la collaboration

La mise en œuvre des mesures de la stratégie nécessite une collaboration horizontale et verticale renforcée aux / entre les différents niveaux de l'Etat. Il s'agit notamment

- de l'exploitation **du potentiel de synergies entre la CGCA et les conférences métropolitaines** concernant les questions d'accessibilité, les points clés de la formation, le développement économique, l'indemnisation de prestations, l'énergie et l'application souple des directives (nationales) supérieures
- de la **coordination transfrontalière du développement des grandes régions** de l'espace alpin, comme par ex. la planification approfondie des corridors liés aux infrastructures suprarégionales de transport et d'énergie
- de la **collaboration thématique** par ex. concernant les forces hydrauliques (développement transfrontalier des systèmes actuels de production d'énergie durable), le tourisme (regroupement et offres communes des centres touristiques alpins), les parcs naturels et régionaux, etc.

La CGCA assume une fonction de coordination pour relever le défi de la collaboration liée aux stratégies de développement.

### 6.3 Gestion des conflits

Au vu des différents intérêts en jeu, la CGCA prévoit une gestion efficace des conflits. Il s'agit de trier les défis concernant (1) le consensus, (2) la convergence des objectifs et (3) la nécessité des tractations et des compensations.

Selon les thèmes (création de valeur ajoutée avec les ressources naturelles, service public, raccordement des régions aux grands corridors, application souple des directives supérieures, paiements directs / mise en jachère et recolonisation forestière, tourisme / résidences secondaires, etc.), il s'agit d'identifier les diverses parties prenantes et d'analyser quels objectifs s'opposent mutuellement, où résident les principales différences, où une marge de manœuvre existe pour des rapprochements, quelles sont les véritables problématiques et où une médiation externe est éventuellement nécessaire.

### 6.4 Augmenter la marge d'appréciation: réduire les réglementations, renforcer la coproduction

Souvent, les marges d'appréciation dans l'espace alpin caractéristique sont fortement limitées par des réglementations. Cela concerne également une partie des mesures proposées, comme par ex. la réalisation de projets avec un certain rayonnement en dehors de la zone à bâtir.

La CGCA s'engage pour une plus grande marge d'appréciation. Préserver l'espace alpin comme un cadre de vie animé est essentiel; c'est pourquoi il paraît indispensable d'augmenter les marges de

manœuvre en faveur de projets individuels et d'acteurs motivés capables de faire bouger les choses à l'échelon local ou régional. La limitation des réglementations avec leur fonction de contrôle doit être compensée par différentes mesures: d'une part, par l'exigence et l'évaluation indépendante de vastes concepts de durabilité et d'autre part, en impliquant par exemple les associations suffisamment tôt dans l'élaboration de stratégies, de concepts et de projets (participation et coproduction).

### 6.5 Conférences régionales

L'élaboration de vastes stratégies régionales de développement, d'une meilleure coordination des politiques sectorielles et d'une coordination intercommunale, nécessite un niveau régional opérationnel. La CGCA s'engage pour un transfert de connaissances et d'expériences. A cet effet, il ne faut pas de nouvelles structures, mais il faut avant tout recourir aux structures existantes.

### 6.6 Renforcer et développer le niveau communal

Malgré les nombreuses mesures devant être engagées au niveau intercommunal, la CGCA s'engage pour que le niveau communal ne soit pas encore plus affaibli. Pour l'occupation décentralisée et la promotion de l'espace alpin caractéristique, et en particulier des régions ni urbanisées ni touristiques, une capacité d'action et une responsabilité suffisantes des communes sont capitales.

Mais selon la CGCA, les mesures à prendre en faveur du renforcement de la coordination à l'échelon communal pour les questions de développement régionales et pour un débat plus approfondi sur la question des fusions de communes dans les nouvelles formations (par ex. les vallées) sont importantes.

### 6.7 Développer le caractère de projet des plans directeurs

En liaison avec la présente stratégie, la CGCA s'engage pour que l'établissement des plans directeurs des cantons alpins soit autant que possible axé sur la mise en œuvre. Cela permet de réaliser une meilleure coordination des domaines politiques à l'échelon cantonal, par exemple par l'harmonisation entre le programme de mise en œuvre de la NPR et les mesures cantonales pour les plans directeurs. Les cantons considèrent cette stratégie comme un cadre d'orientation général pour leurs projets de territoires, à l'instar du Projet de territoire Suisse.

### 6.8 Suite de la procédure

Pour la suite de la procédure, les travaux suivants sont au premier plan:

- **Echange et séances de travail avec l'ARE et autres offices fédéraux**, le cas échéant, rétroaction avec les projets et programmes de la Confédération en cours sur les régions de montagne.
- **Concrétisation de certains champs d'action et de certaines mesures** par la CGCA ou par certains cantons, conjointement avec d'autres acteurs clés (par ex. associations ou entreprises électriques), de manière différenciée selon les régions de l'espace alpin.
- **Sélection et concrétisation des mesures prioritaires et des projets clés**, désignation des principaux porteurs de projets et d'une organisation de projets adéquate, élaboration de mesures, respectivement de fiches de projets comme base pour le déclenchement des projets.



- **Déclenchement de projets pilotes** par ex. pour une vaste stratégie régionale de développement en liaison avec l'octroi éventuel d'une nouvelle concession pour une installation hydroélectrique.
- **Concrétisation des attentes de la CGCA pour ses membres** (cantons) et pour les régions de l'espace alpin caractéristique concernant les contributions au sens d'un approfondissement et d'une réalisation des thèmes des stratégies de développement et des mesures. Des catalogues de requêtes et de questions devront éventuellement être élaborés.<sup>37</sup>

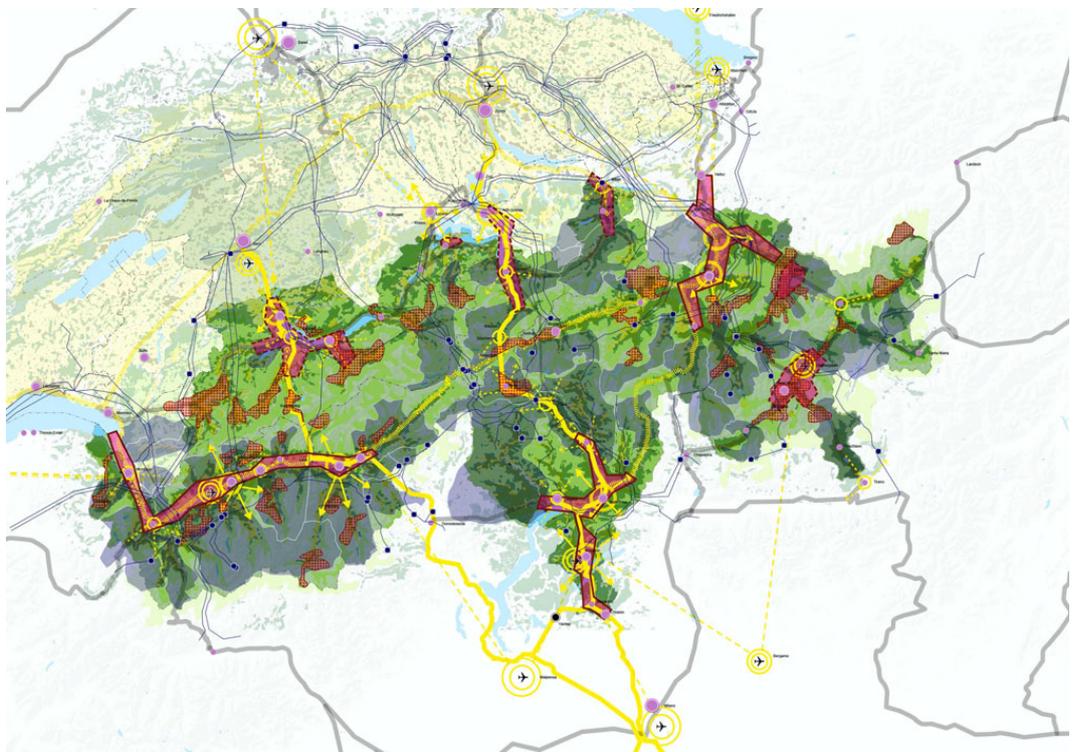
---

<sup>37</sup> Par ex. en liaison avec les investissements efficaces concernant la création de valeur ajoutée des ressources naturelles: inviter les régions, en particulier dans des situations difficiles au niveau topographique, à désigner des régions potentielles de reboisement de telle sorte que les contributions à la surface (paiements directs) soient investies efficacement pour l'agriculture de montagne.

## Annexes

### A1 Carte de la Vision

La carte de la Vision est reproduite ici en format réduit. Une version au format A3, légendes incluses avec cartes séparées selon le champ d'action, se trouve dans un résumé séparé des cartes de la présente stratégie territoriale des espaces alpins.



## A2 Structure de l'espace alpin, moteurs et régions dynamiques dans l'espace alpin

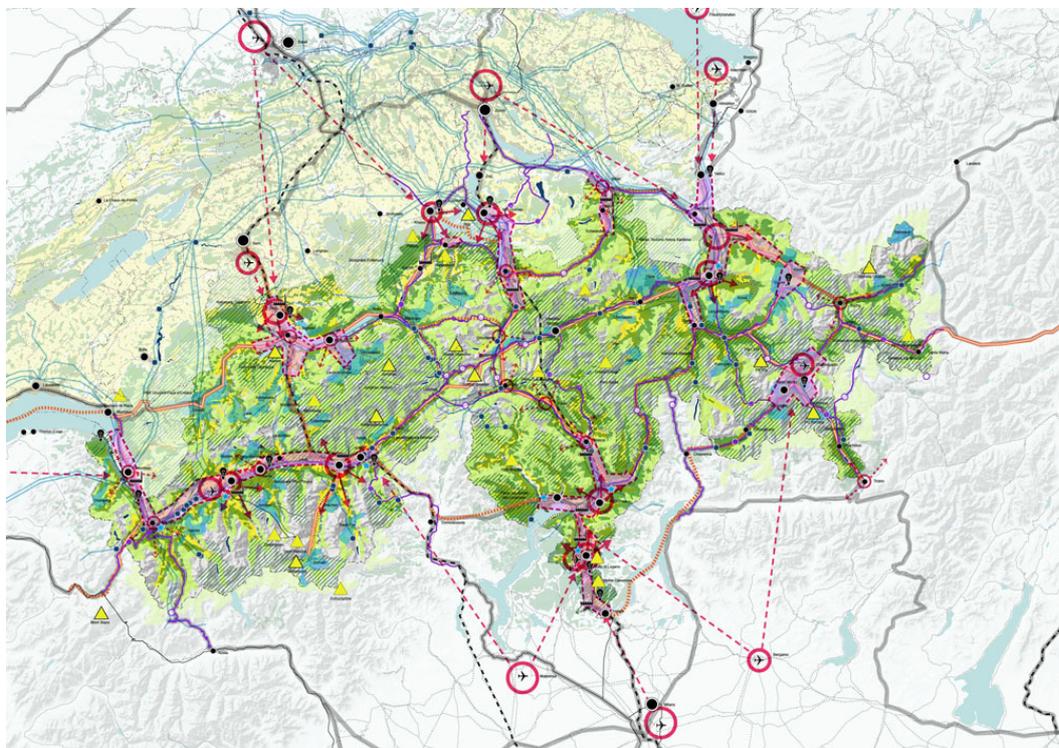
La stratégie territoriale des espaces alpins et la carte de la Vision (Chapitre 4, Annexe A1) sont basées sur une lecture commune des espaces alpins de la Suisse. Les deux principales cartes de cette lecture commune sont reproduites ci-dessous:

- La structure territoriale de l'espace alpin et ses types d'espaces caractéristiques
- Un aperçu des moteurs et des régions dynamiques de l'espace alpin

Les cartes sont reproduites ici en format réduit. Elles ont été conçues au format A0 (degré de précision élevé). Une version au format A3, légendes incluses, se trouve dans un résumé séparé des cartes de la présente stratégie territoriale des espaces alpins. Ce résumé présente 2 aspects par carte: (1) focalisation sur l'espace alpin, (2) l'espace alpin dans le contexte des métropoles de Lyon à Munich et Milan.

### **Structure de l'espace alpin**

La structure de l'espace alpin est basée sur une lecture commune et une représentation harmonisée des principaux types d'espaces. Elle facilite la localisation concrète des stratégies de développement essentielles pour l'espace alpin. Elle s'appuie sur les projets de territoires et en partie sur les plans directeurs des cantons alpins, sans prétention de cohérence exhaustive avec les documents officiels des cantons concernés.<sup>38</sup>



Structure de l'espace alpin, types d'espaces (représentatifs)

<sup>38</sup> Les types d'espaces proposés s'inspirent plus ou moins directement des bases des cantons du Valais et des Grisons, tout en les complétant par d'autres éléments tirés des plans directeurs d'autres cantons ainsi que par des éléments communs à grande échelle.

Les légendes de la carte des types d'espaces contiennent d'une part des informations sur la situation initiale de 2013 et d'autre part, aussi des principes d'action concrets et des stratégies. Certaines d'entre elles concernent spécifiquement l'espace alpin (par ex. les fonds de vallées multifonctionnels et les principes d'action correspondants).

	Centres urbains	Dans les zones d'habitation bien desservies des centres urbains, il faut rechercher une densification de qualité. Le milieu bâti consolidé doit être limité autour des centres urbains et les espaces verts doivent être préservés.
	Fonds de vallées multifonctionnels	Dans les fonds de vallées multifonctionnels, les liens fonctionnels entre les centres existants / agglomérations et l'espace rural (par ex. les vallées latérales) doivent être garantis. Il faut toutefois éviter que toute la plaine devienne une «ville». Les surfaces pour l'agriculture intensive et la nature doivent rester libres.
	Centres touristiques urbains	Dans les centres touristiques urbains et leurs régions, le tourisme doit être encouragé sur la base des valeurs culturelles.
	Centres touristiques alpins	Dans les centres touristiques alpins, le tourisme doit être développé globalement, c'est-à-dire notamment en équilibre avec les paysages de montagne; la compétitivité de ces centres doit être soutenue dans la concurrence internationale.
	Espace rural des versants des vallées et des vallées latérales	La fonctionnalité de l'espace rural des versants des vallées et des vallées latérales doit être préservée et protégée contre un nouveau mitage. La consommation du sol doit être réduite.
	Surfaces réservées à l'exploitation forestière et agricole	La production forestière et agricole doit être garantie et renforcée dans les fonds de vallées comme sur les versants des vallées, dans les vallées latérales et en haute montagne. Les domaines agricoles d'un seul tenant doivent être préservés.
	Déserts de pierres et steppes rocheuses	Le caractère unique des déserts de pierres et des steppes rocheuses doit être préservé et les potentiels de production d'énergie durable doivent être exploités.
	Espaces potentiels de nature / paysage	Les potentiels naturels des parcs naturels et régionaux, du Parc national, des biosphères et des trois régions inscrites au patrimoine mondial de l'UNESCO doivent être exploités, compte tenu des différents besoins et objectifs afférents.
	Domaines prioritaires pour postes de travail	Les domaines prioritaires pour les postes de travail doivent être diversifiés, renforcés et intégrés dans les réseaux économiques des espaces métropolitains. Les synergies entre les entreprises établies doivent être exploitées.
	Instituts de formation suprarégionaux	Les instituts de formation suprarégionaux doivent être renforcés et mis en réseau avec les espaces métropolitains. Leurs offres doivent être coordonnées avec les objectifs de l'économie régionale.
	Passerelles vers l'espace alpin – Arrêts des IC	Il faut améliorer et garantir l'intégration des passerelles ou accès immédiats à l'espace alpin dans les réseaux des TC, du TIM et de la mobilité douce. L'accès aux passerelles internationales (aéroports) dans les espaces métropolitains voisins doit être garanti.

Infrastructures (signatures voir Annexe A1) Les réseaux des transports en commun, du trafic individuel motorisé et de la mobilité douce dans l'espace alpin doivent être entretenus et renforcés. Cela concerne aussi bien les besoins quotidiens des passagers et des marchandises que les offres touristiques spécifiques (par ex. lignes de chemin de fer touristiques, etc.).

La structure territoriale de l'espace alpin se caractérise par

- les fonds de vallées multifonctionnels, dans lesquels se concentrent en général les cours d'eau et les infrastructures,
- les centres (touristiques) urbains et alpins ainsi que les domaines prioritaires suprarégionaux pour la formation et les postes de travail,
- les points d'accès depuis l'extérieur (arrêts des IC, aéroports et aérodromes, etc.),
- les corridors transalpins (chemin de fer, route, énergie) et la proximité des espaces métropolitains,
- et les zones rurales et alpines étendues.

Dans l'optique du réseau de villes suisses, les réseaux alpins diversifiés des routes nationales, des transports en commun<sup>39</sup>, de la mobilité douce dans l'espace alpin<sup>40</sup> et des routes des cols alpins, jouent un rôle central pour le trafic des personnes et des marchandises. Ils permettent les échanges à l'intérieur de l'espace alpin. Dans le même temps, ils sont raccordés depuis l'extérieur aux corridors transalpins et aux points d'accès vers l'espace alpin.

Un fort effet structurant émane des forces hydrauliques et de manière générale des systèmes de production d'énergie durable (systèmes de centrales avec prises d'eau, centrales, accumulateurs et lignes de transport d'énergie).<sup>41</sup> Il en va de même pour les parcs naturels et régionaux, ainsi que pour les biosphères. Ils recèlent un certain potentiel de développement et déploient leur effet structurant en réunissant les investissements et la dynamique. Leur complémentarité avec les stations touristiques des Alpes fortement axées sur la saison hivernale est importante. Ils contribuent ainsi à une diversification économique et à un équilibre.

A tout cela se superpose la structure topographique caractéristique de l'espace alpin avec ses différents potentiels pour l'exploitation agricole et forestière (depuis les fonds de vallées jusqu'aux étendues de pergélisol).

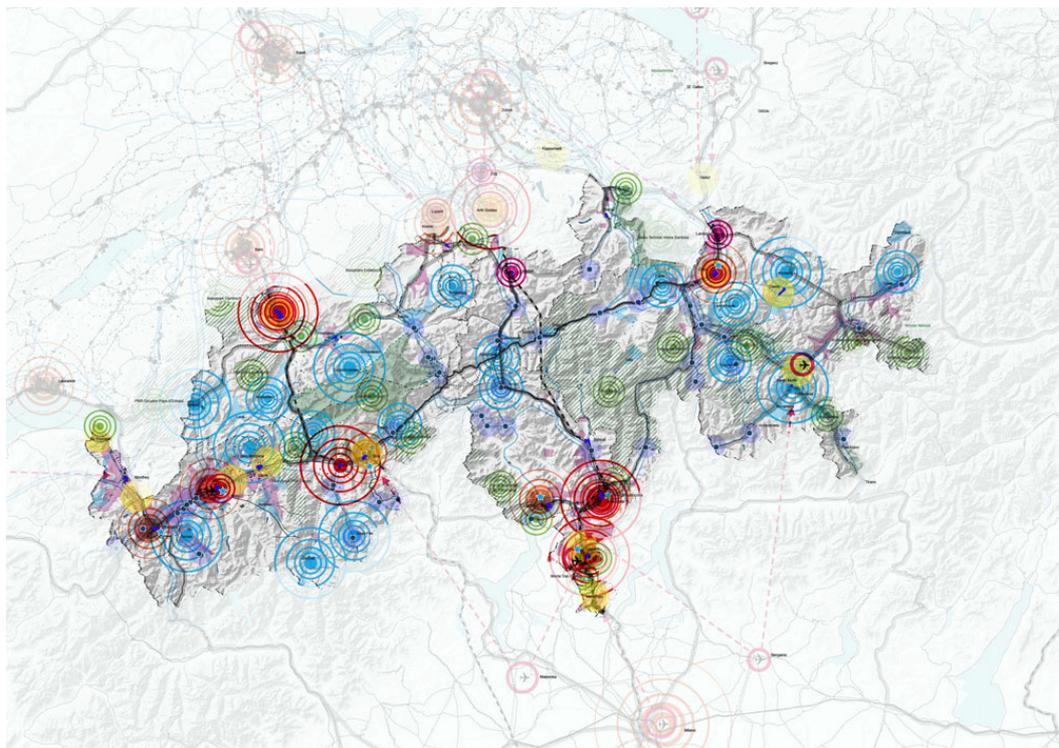
### ***Moteurs et régions dynamiques dans l'espace alpin***

Certains «moteurs» provoquent une dynamique considérable dans l'espace alpin. Il importe qu'ils poursuivent leur développement diversifié, notamment en harmonie avec les objectifs essentiels de la Nouvelle politique régionale (NPR).

<sup>39</sup> Ils comprennent aussi le «Goldroutennetz» des lignes de chemin de fer commercialisées pour le tourisme, par ex. Glacier Express, Bernina-Linie, GoldenPass Line

<sup>40</sup> Via storia, sentiers muletiers, Alpenkamm, itinéraires cyclables nationaux et régionaux

<sup>41</sup> Ce qui saute aux yeux dans les lignes de transport d'énergie, c'est leur forte orientation vers le nord, vers les espaces métropolitains et les agglomérations suisses.



Moteurs et régions dynamiques dans l'espace alpin (2013 et à l'avenir)

- |   |  |  |
|---|--|--|
|  | <p>Moteurs urbains (y c. domaines prioritaires pour postes de travail)</p> | <p>Dynamique sociétale, culturelle et économique, innovation économique, développement du milieu bâti</p>  |
|  | <p>Moteurs touristiques</p>  | <p>Offres de loisirs, marketing vers l'extérieur, débouché commercial à haute valeur ajoutée, dynamique économique. Nota bene: la taille des cercles découle du nombre de nuitées (hôtellerie).</p>                          |
|  | <p>Moteurs de l'accessibilité</p>  | <p>Accès à l'espace alpin (passerelles); entre autres nouveaux arrêts de la NLFA: meilleure connexion vers l'extérieur, nouvelle importance dans l'espace alpin</p>  |
|  | <p>Moteurs naturels</p>  | <p>Dynamique régionale diversifiée émanant de la mise en valeur des ressources naturelles dans les parcs naturels et régionaux, les biosphères, le Parc national et les sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO</p> |
|  | <p>Instituts de formation</p>  | <p>Synergies avec l'économie, connexion vers l'extérieur, savoir-faire</p>   |
|  | <p>Systèmes de production d'énergie durable</p>                            | <p>Dynamique économique, développement régional</p>  |

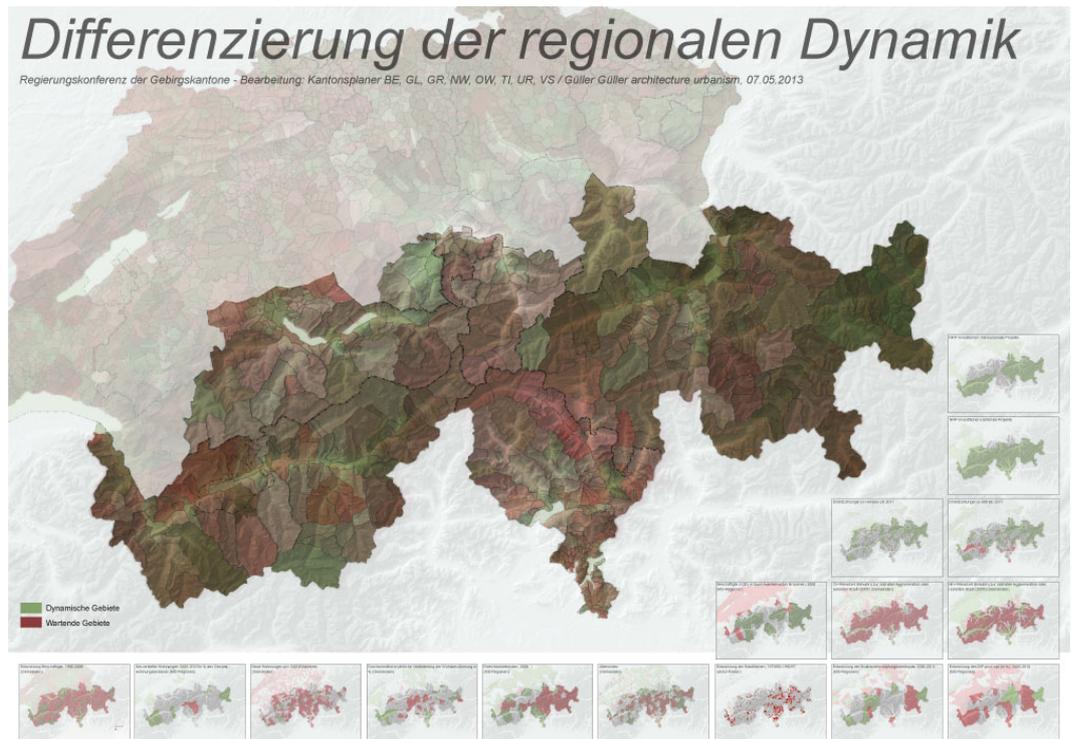
## **A3 Analyse de la dynamique régionale dans l'espace alpin**

Les indicateurs suivants ont été utilisés pour se faire une idée de la dynamique de développement et de changement des différentes régions dans l'espace alpin:

- Evolution des personnes actives, 1995-2008
- Logements nouvellement construits 2005-2010 en % du parc de logements
- Nouveaux logements par 1000 habitants (2010)
- Changement moyen annuel de la population résidante en %
- Indice d'accessibilité 2008
- Indice de vieillissement 2008
- Evolution de la valeur ajoutée brute par plan de travail, 2005-2010
- Evolution du PIB par tête d'habitant (en %), 2005-2010
- Personnes actives (VZE) dans les branches en rapport avec le tourisme, 2008
- Temps de déplacement TC (minutes) jusqu'à la prochaine agglomération ou ville isolée (2005)
- Temps de déplacement TIM (minutes) jusqu'à la prochaine agglomération ou ville isolée (2005)
- Paiements directs dans l'agriculture par ha LN 2011
- Paiements directs par entreprise 2011
- Investissements de la NPR dans des projets cantonaux
- Investissements de la NPR dans des projets intercantonaux

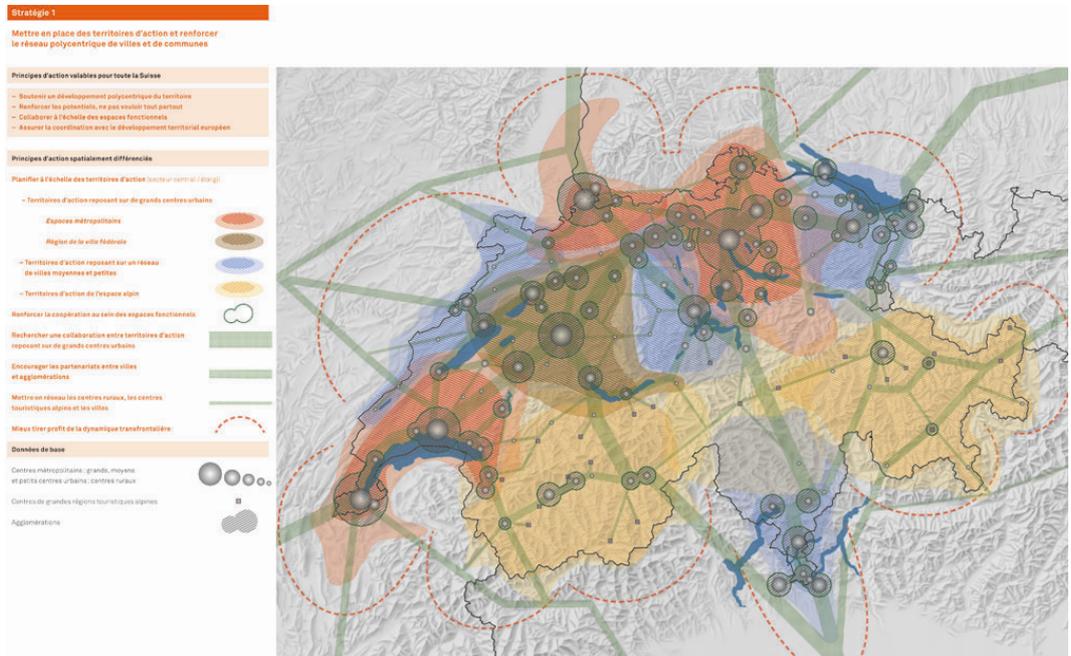
Une distinction a été faite entre:

- Régions avec une dynamique fortement positive (en vert)
- Régions avec une dynamique moyenne (incolores)
- Régions sans aucune dynamique, respectivement avec une dynamique négative (en rouge)

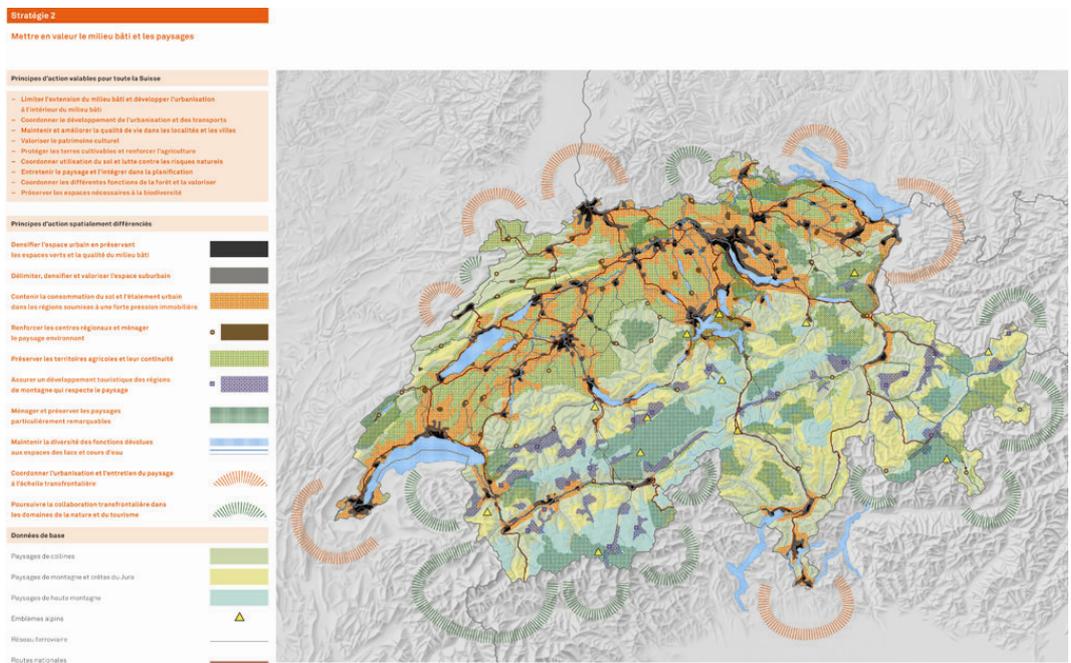


Différenciation de la dynamique régionale basée sur certains «indicateurs de dynamique» – représentation superposée (en grand) et différenciation en fonction de l'indicateur (petites illustrations)

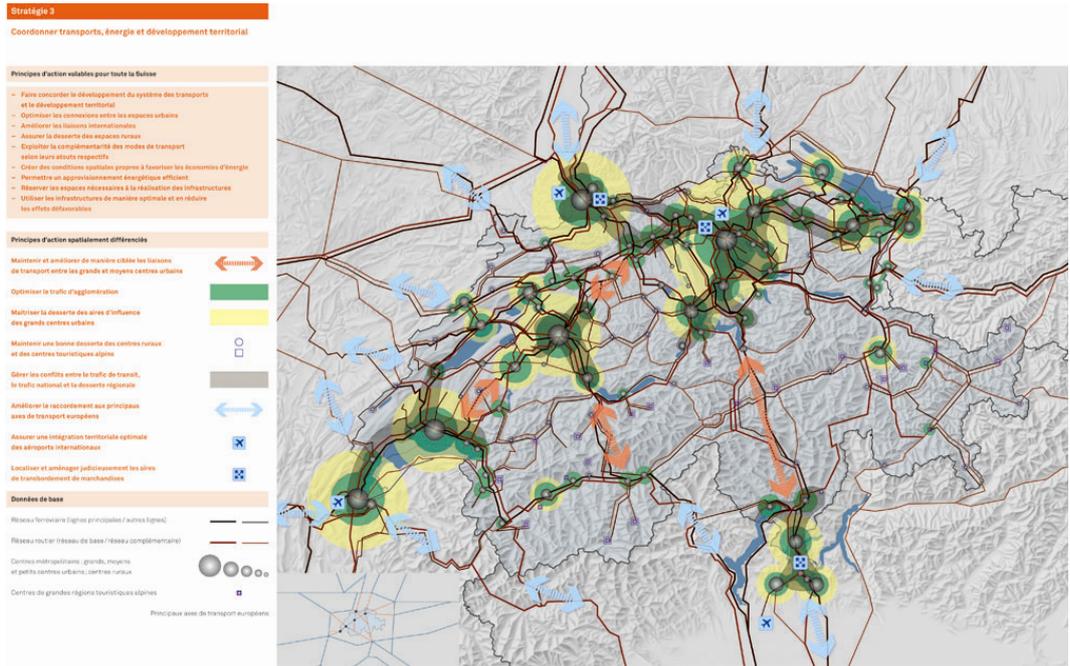
## A4 Cartes du Projet de territoire Suisse



Projet de territoire Suisse, Stratégie 1 «Mettre en place des territoires d'action et renforcer le réseau polycentrique des villes et des communes»



Projet de territoire Suisse, Stratégie 2 «Mettre en valeur le milieu bâti et les paysages»



Projet de territoire Suisse, Stratégie 3 «Coordonner transports, énergie et développement territorial»

## A5 Sources

- ARE et al, Projet de territoire Suisse, Berne 2012
- ARE Graubünden / Güller Güller, Eigene Bilder Graubündens, Coire 2008
- Canton du Tessin, Programma Zone a basso potenziale. Un progetto di politica economica regionale del Canton Ticino, avril 2014
- Cantons de BE / GL / GR / NW / OW / TI / UR / VS, plans directeurs
- CIPRA, Alpenreport 1 / Alpenreport 2 / 3. Alpenreport, Schaan 1998 / 2001 / 2007
- CIPRA, site Web
- Ecoplan, ALPAYS Alpine Landscapes: Payments and Spillovers (NFP 48), Berne avril 2005
- DETEC, plan sectoriel des transports (TC, route)
- Initiative des Alpes, site Web
- Planificateurs cantonaux des cantons alpins / Güller Güller, Grundlagen eines Raumkonzepts für den Alpenraum, 2011
- Rütter + Partner, Le tourisme en Valais. Etude sur la valeur ajoutée, Rüşchlikon 2001
- SAB, site Web