



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Anne-Lise Cantiniaux
Gil Loetscher
Rémi Vuichard

Analyse comparative des projets de parcs naturels régionaux Pfyng-Finges et Val d'Hérens
Politique de l'environnement
Programme Parcs d'importance nationale

Working paper de l'IDHEAP 4/2021
Unité Politiques publiques et durabilité

**Analyse comparative
des projets de
parcs naturels régionaux
Pfyn-Finges et Val d'Hérens**

Politique de l'environnement

Programme *Parcs d'importance nationale*

Anne-Lise Cantiniaux

Gil Loetscher

Rémi Vuichard

Travail réalisé dans le cadre du CAS *Politiques publiques comparées* de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne

Février 2020

Working paper de l'IDHEAP 4/2021

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL°:
<https://serval.unil.ch/>

Sommaire

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUCTION | 3 |
| 11 | Présentation générale de la politique publique et de ses principaux enjeux de mise en œuvre | 3 |
| 12 | Problématique et question traitées dans le travail | 4 |
| 2 | PRÉSENTATION DES DEUX CAS ANALYSÉS | 4 |
| 21 | Description du périmètre et des enjeux | 4 |
| 22 | Chronologie des principaux événements | 5 |
| 23 | Description des outcomes du processus de mise en œuvre | 5 |
| 24 | Justification du choix des deux cas (représentativité/importance) | 5 |
| 25 | Hypothèses explicatives des différences de résultat des processus de mise en œuvre entre les deux cas | 6 |
| 3 | ARRANGEMENT DE RÉGULATION LOCALISÉ (ARL) | 6 |
| 31 | Identification des outputs et du contexte préalable | 6 |
| 32 | Qualification de l'ARL | 8 |
| 33 | Apport explicatif de l'outcome | 9 |
| 4 | MODÈLE DE CAUSALITÉ CONSOLIDÉ | 10 |
| 41 | Définition du problème public | 10 |
| 42 | Hypothèse causale | 11 |
| 43 | Hypothèse d'interventions | 11 |
| 44 | Configuration des acteurs | 12 |
| 45 | Portefeuille des ressources mobilisées et échangées | 15 |
| 5 | PLANS D' ACTIONS (PA) | 16 |
| 51 | Les plans d'actions étudiés | 16 |
| 52 | Le plan d'actions cantonal | 17 |
| 53 | Les plans d'actions des PNR Pŷyn-Finges et Val d'Hérens | 17 |
| 54 | Impacts des plans d'actions sur les jeux des acteurs | 18 |
| 6 | ARRANGEMENTS POLITICO-ADMINISTRATIFS (APA) | 19 |
| 61 | Synthèse de l'arrangement politico-administratif | 19 |
| 62 | Nombre et type d'acteurs | 20 |
| 63 | Degré de coordination horizontale | 20 |
| 64 | Degré de coordination verticale | 21 |
| 65 | Degré de centralité des acteurs-clés | 21 |
| 66 | Degré de politisation | 22 |
| 67 | Contexte | 22 |
| 68 | Degré d'ouverture | 22 |
| 7 | PROGRAMME POLITICO-ADMINISTRATIF | 23 |
| 8 | CONCLUSION | 25 |
| 81 | Principaux enseignements de la comparaison | 25 |
| 82 | Retour sur les hypothèses | 26 |
| 9 | RECOMMANDATIONS | 30 |
| 10 | BIBLIOGRAPHIE | 32 |
| 11 | ANNEXES | 33 |
| 111 | Entretiens réalisés | 33 |
| 112 | Processus type de création d'un PNR : cas général et cas étudiés | 33 |
| 113 | Contexte préalable et analyse de l'ARL | 36 |
| 114 | Triangle des acteurs de chaque cas analysé | 41 |
| 115 | Tableau des ressources mobilisées et échangées | 43 |
| 116 | Tableau des PA | 48 |
| 117 | Référentiel du PPA | 51 |

1 INTRODUCTION

1.1 Présentation générale de la politique publique et de ses principaux enjeux de mise en œuvre

Politique publique de l'environnement

Les services écosystémiques étant considérés principalement comme des biens communs soumis à une rivalité d'usage avec difficulté d'exclusion, la Suisse, comme la très grande majorité des pays du monde, s'est dotée d'une politique publique de l'environnement. Cette politique publique s'est développée de manière incrémentale afin de répondre à de nouveaux enjeux. A titre d'exemple, la première loi moderne sur la gestion durable des forêts remonte au début du 20^{ème} siècle en Suisse. D'autres politiques dites sectorielles de l'environnement ont par la suite été développées : lutte contre la pollution de l'air, gestion des déchets, etc. De nouvelles problématiques environnementales sont apparues plus récemment comme la perte massive de biodiversité et la protection du climat. Nous sommes ainsi dans un contexte d'une politique publique très diversifiée, dynamique et transversale.

Programme *Parcs d'importance nationale*

Nous avons fait le choix de nous focaliser sur un programme spécifique de la politique environnementale suisse : les parcs d'importance nationale. La Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) (RS 451) du 1^{er} juillet 1966 a été révisée le 1^{er} janvier 2007. Cette révision partielle a fourni les bases légales permettant la création de parcs en Suisse. Les parcs sont considérés comme « des territoires à forte valeur naturelle et paysagère » selon la LPN. Trois catégories de parcs sont prévues par la loi :

- A. Parc national (avec zone centrale protégée)
- B. Parc naturel régional (PNR) (sans zone centrale protégée)
- C. Parc périurbain (avec zone centrale protégée)

Afin d'être reconnu par la Confédération, l'organe de gestion d'un parc en création doit :

1. Avoir réalisé un inventaire des valeurs paysagères, environnementales et culturelles du territoire du parc, d'une surface de 100 km² minimum, afin de prouver qu'il correspond aux exigences fédérales pour les parcs d'importance nationale ;
2. Avoir fait adhérer démocratiquement les communes et le(s) canton(s) le constituant à un projet de planification sur 10 ans sans possibilité de retrait pendant cette période. Cette période de gestion et les objectifs visés sont décrits dans un document appelé « Charte ».

Acteurs politico-administratifs, instruments et bases légales

Les acteurs centraux de cette politique publique sont la Confédération par son Office fédéral de l'environnement (OFEV), les cantons (services cantonaux en charge des parcs), ainsi que les communes concernées par un territoire de parc. Nous incluons également dans les acteurs politico-administratifs (APA), les associations des communes en charge de la création et de la gestion d'un parc. Les principaux instruments à disposition de ces acteurs sont :

- A. Le label *Parc* (octroyé par l'OFEV),
- B. Le label *Produit* (octroyé par les PNR sur délégation de l'OFEV),
- C. Les ressources financières mises à disposition par la Confédération, les cantons et les communes afin de développer les projets portés par les organes de gestion des parcs.

Quant aux principales bases légales¹, elles sont constituées de :

- La Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) (RS 451) du 1^{er} juillet 1966 révisée le 1^{er} janvier 2007,
- L'Ordonnance sur les parcs d'importance nationale (OParcs) (RS 451.36) du 7 novembre 2007,
- La Loi cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites (LcPN) (RS 451.1) du 13 novembre 1998,
- L'Ordonnance sur la protection de la nature, du paysage et des sites (OcPN) (RS 451.100) du 20 septembre 2000.

1.2 Problématique et question traitées dans le travail

Une analyse du message du Conseil fédéral accompagnant la révision de la LPN (Conseil fédéral, 2005) nous a permis d'identifier le problème public en question qui est constitué des éléments suivants :

1. Perte de dynamisme économique de certaines régions périphériques suisses,
2. Perte de valeurs biologiques et paysagères dans ces mêmes régions.

L'OFEV est chargé de mettre en œuvre le programme *Parcs d'importance nationale* qui se veut très participatif. Il est en effet prévu par la LPN que la population directement concernée par la création d'un parc soit associée au processus (art. 23i al. 2 LPN). Cette acceptation populaire qui vient clore la période de création de deux ans est le premier moment de vérité pour un projet de parc. S'il est refusé par les communes, son existence s'arrête. S'il est accepté, il entame sa phase de gestion de dix ans renouvelables. Nous avons fait le choix de nous concentrer sur cet enjeu spécifique en analysant un projet couronné de succès et un autre projet qui lui a échoué à convaincre ses communes territoriales.

Processus-type de création d'un PNR

Il nous apparaît utile de préciser quelles sont les étapes principales aboutissant à la création d'un PNR en Suisse (cf. annexe n°11.2). En faisant abstraction des contextes préalables, les deux cas d'études ont suivi de manière similaire les premières étapes du processus. Ils ont par contre connu des fortunes diverses dès l'étape de votations des législatifs des communes concernées, sur l'acceptation ou le refus de la Charte et du contrat de parc, étape à laquelle nous délimitons notre analyse comparative. L'annexe n°11.2 relate de manière détaillée les principales étapes de ces processus.

2 PRÉSENTATION DES DEUX CAS ANALYSÉS

2.1 Description du périmètre et des enjeux

Nous avons fait le choix d'analyser les projets :

- PNR Pfyng-Finges (cas de succès),
- PNR Val d'Hérens (cas d'échec).

La politique des parcs d'importance nationale étant très fédéraliste (large part de délégation de mise en œuvre de l'OFEV aux cantons) et afin d'assurer une plus grande comparabilité des cas analysés, nous avons privilégié l'étude du cas de succès et du cas d'échec dans un même canton, à savoir celui du Valais.

¹ L'ensemble des bases légales sont citées dans l'annexe n°11.7

Les enjeux principaux sont la naissance ou la mort d'un PNR. Le législateur suisse ayant souhaité que les parcs suisses soient issus d'une volonté locale (bottom-up), leur acceptation par les communes politiques peut être considérée comme l'acte de naissance du parc² et inversement. Il existe également des enjeux secondaires situés à différents niveaux :

- Local : création ou pas de territoires à gestion différenciée dans deux régions valaisannes ;
- Cantonal : acceptation ou refus de la mise en œuvre par les acteurs locaux de la politique valaisanne des parcs d'importance nationale³ ;
- Fédéral : pertinence de la politique fédérale des parcs d'importance nationale (risque que la population locale ait l'impression que l'OFEV veuille s'immiscer dans la gestion territoriale des communes concernées) ;
- International : crédibilité de la politique fédérale des parcs d'importance nationale (importance trop grande octroyée à la démocratie locale).

2.2 Chronologie des principaux événements

La chronologie de chaque cas analysé est présentée en annexe n°11.2.

2.3 Description des outcomes du processus de mise en œuvre

Les effets (outcomes) sont les suivants :

- A. Succès de la création d'un PNR dans la région de Pfyn-Finges
- B. Echec de la création d'un PNR dans la région de Val d'Hérens

Ils sont la résultante des outputs ci-dessous :

- Acceptation de la Charte et signature par les communes du contrat de parc dans la région de Pfyng-Finges,
- Refus de la Charte et non signature par cinq communes du contrat de parc dans la région du Val d'Hérens⁴.

Il s'agit dans les deux cas d'actes administratifs formels (décisions stipulées dans les procès-verbaux des séances des conseils communaux ou généraux des communes concernées). Dans le cas du projet de PNR Pfyng-Finges, cet output intermédiaire favorable a permis la poursuite du processus de création du parc. Ce processus ayant abouti, le parc est aujourd'hui créé et en gestion.

2.4 Justification du choix des deux cas (représentativité/importance)

Comme évoqué ci-dessus, nos deux cas d'étude partagent des caractéristiques communes :

- Même type de parc (PNR) ;
- Localisation dans un même canton (assujettis aux mêmes politiques publiques cantonales) ;
- Temporalité de processus de création proche.

Ces trois raisons nous ont poussés à les considérer comme suffisamment représentatifs et pertinents à comparer. Il est toutefois impératif de préciser qu'ils diffèrent également à plusieurs égards :

- Préexistence de la réserve du Bois de Finges (Clivaz, 2013) et du centre nature et paysage (mesures de compensation des droits de turbinage des barrages) ;

² Bien que formellement, une fois la Charte et le contrat de parc acceptés par les communes, l'OFEV doivent encore se prononcer sur l'attribution du label *Parc d'importance nationale* pour une période renouvelable de 10 ans.

³ https://www.vs.ch/documents/408590/415579/2202_01+Concept+cantonal+concernant+la+cr%C3%A9ation+et+la+gestion+des+parcs+d%27importance+nationale/93ad1cba-191c-4fc0-8ab2-f8adda013485

⁴ Les Agettes, Evolène, Saint-Martin, Hérémence et Grône.

- Préexistence d'un projet de réserve de Biosphère (UNESCO) dans la région de Val d'Hérens ;
- Poids de l'économie touristique différente dans les deux contextes ;
- Configuration du territoire comparable mais pas forcément similaire, notamment dans leurs dimensions économiques, environnementales et socio-politiques.

Les différences évoquées ci-dessus nous invitent donc à formuler des hypothèses qui en tiennent compte.

2.5 Hypothèses explicatives des différences de résultat des processus de mise en œuvre entre les deux cas

H1 - L'acceptation ou le refus par les communes d'un projet de parc s'explique partiellement par l'existence ou non d'une coalition d'opposants ayant pu mutualiser leurs impacts sur l'opinion publique et les organes décisionnels communaux (convergence des luttes).

H2 - La création d'un PNR dépend d'un processus ouvert et participatif au niveau du plan d'action, en permettant à tous les acteurs potentiellement concernés de faire part de leurs attentes et revendications (désamorcer les tensions dès le départ).

H3 - L'acceptation ou le refus par les communes d'un projet de parc s'explique partiellement par l'existence ou l'absence de négociations formelles et/ou informelles (compensation / dédommagement / deal) en faveur des tiers perdants et/ou des groupes cibles.

3 ARRANGEMENT DE RÉGULATION LOCALISÉ (ARL)

Certaines politiques publiques dans le domaine de l'environnement définissent un cadre normatif très précis, y compris jusqu'aux modalités d'application (p.ex. gestion des forêts de protection selon la Loi fédérale sur les forêts, LFo et l'Ordonnance sur les forêts, OFo. A contrario, la politique publique relative aux parcs d'importance nationale laisse une grande marge de manœuvre aux acteurs locaux dans l'élaboration du contenu d'un PNR (Charte) dans le cadre d'un processus bottom-up (art. 25 LPN).

Cela suppose dès lors que le paysage des acteurs (groupes cibles GC, groupes bénéficiaire GB, tiers gagnants TG et tiers perdants TP) qui sont amenés à "construire" un PNR peut passablement varier d'un projet à l'autre. En outre, les buts poursuivis et les stratégies mises en œuvre par l'ensemble de ces acteurs locaux peuvent également diverger. En ce sens, les ARL deviennent des éléments incontournables lors de la création des PNR, que ces derniers prennent la forme de négociations, de compensations ou encore de propositions diverses entre des acteurs aux intérêts différents.

Avant même d'analyser les outputs produits pour les deux cas analysés et les ARL qui y ont contribué, nous avons constaté que les historiques des deux cas analysés (cf. annexe 11.2) ont largement contribué à orienter les ARL (cf. entretien n°3⁵, ainsi que Clivaz, 2013). Ces deux contextes préalables sont donc pris en compte dans notre analyse ci-dessous.

3.1 Identification des outputs et du contexte préalable

Un tableau comprenant l'analyse exhaustive des ARL et du contexte préalable est détaillé en annexe n°11.3. Nous proposons ci-dessous un tableau récapitulatif des éléments les plus importants, ainsi que les différences marquantes entre les deux projets.

⁵ Certaines des personnes interviewées nous ont demandé d'assurer l'anonymat de leurs propos. Leurs noms ne figurent donc pas dans ce rapport.

Tableau 1 – Identification des outputs

| ARL | PNR Pfyf-Finges (succès) | PNR Val d'Hérens (échec) | DIFFERENCES |
|--|---|--|---|
| Périmètre (OI : outputs intermédiaires – OF outputs finaux) | <ul style="list-style-type: none"> - Contexte préalable favorable en raison des projets déjà réalisés - OI : Plan de gestion 2012-15 avec budget de presque 7 mio CHF - OI : Chartes validées par toutes les communes - OF: Nombreux outputs finaux : produits labellisés, activités pédagogiques, manifestations organisées pendant la phase de candidature - OI : Reconnaissance du PNR Pfyf-Finges par l'OFEV | <ul style="list-style-type: none"> - Contexte préalable défavorable en raison des oppositions marquées à des projets antérieurs - OI : Plan de gestion 2012-15 avec budget de 2.8 mio CHF - OI : Chartes non validées par 5 des 7 communes - OF : Peu d'outputs finaux produits avec quelques produits labellisés pendant la phase de candidature - OF : Echec et abandon du projet | <ul style="list-style-type: none"> - La plupart des acteurs sont dès lors acquis à la cause dans le cas du PNR Pfyf-Finges - Le PNR Pfyf-Finges bénéficiait d'une infrastructure et d'une visibilité préexistante - Capacité financière moindre pour le PNR Val d'Hérens - Moins d'actions concrètes dans le cas d'échec (moins d'outputs finaux). Et donc moins de visibilité positive du projet |
| Contenu substantiel et institutionnel | <ul style="list-style-type: none"> - Substantiel : la chasse et la viticulture sont garanties et peuvent être maintenues sans changement - Institutionnel : les bourgeoisies sont incluses dans les décisions stratégiques - Institutionnel : volonté depuis le début de faire valider le projet par les assemblées primaires (législatif communal) | <ul style="list-style-type: none"> - Substantiel : des acteurs clés locaux réfutent le projet en bloc - Institutionnel : un acteur clé de la région est choisi comme ambassadeur du Parc qui deviendra par la suite son plus fervent opposant - Institutionnel : les opposants obtiennent l'obligation de faire valider le projet par les assemblées primaires | <p>Dans le cas du PNR Pfyf-Finges :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des accords informels donnant-donnant et des compensations ont été passés - Intégration des bourgeoisies au niveau stratégique <p>Dans le cas du PNR Val d'Hérens :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un ARL a été conclu avec l'ajout d'un output intermédiaire : le vote du projet par les assemblées primaires - Choix de l'intégration comme ambassadeur d'un ancien leader politique, potentiel opposant |
| | Substantiel : des acteurs de tous bords ont participé à l'élaboration des fiches de projets | | Pas de différence |
| Degré de formalisation | Formel : les Chartes (plan de gestion et fiches de projets) doivent être validées par les assemblées primaires | | Pas de différence |
| | Informel : assurance donnée aux chasseurs et aux viticulteurs de ne rien changer à leurs activités | <p>Informel : les éleveurs et chasseurs ont été inquiétés par l'écart entre le discours rassurant des promoteurs institutionnels du parc à l'échelon local et cantonal, et l'attitude peu respectueuse de certains promeneurs ou l'inéquité dans la délivrance d'autorisations de construire pour des postes d'observation de la faune.</p> <p>Informel : souci pour les communes que chacune d'entre elle bénéficie équitablement des retombées économiques du PNR.</p> | <p>Des possibles opposants au PNR Pfyf-Finges ont été rapidement identifiés et rassurés. Une partie des opposants a été rencontrée par l'équipe du PNR Val d'Hérens (Chasseurs par ex.) mais cela n'a pas permis de créer un ARL, même informel.</p> <p>Pour le PNR du Val d'Hérens, l'ARL informel établi entre les communes a par exemple contribué à l'échec du projet de création de la maison des terroirs par manque de consensus sur sa localisation.</p> |

| | | | |
|------------------------------|---|--|---|
| Statuts | Présence d'outputs finaux avant, pendant et après la phase de candidature | Seuls quelques outputs finaux ont été produits pendant la phase de candidature | Le PNR Pfyn-Finges est au bénéfice d'une perception positive acquise et renforcée |
| Cohérence | Aucune incohérence détectée entre les outputs | Aucune incohérence détectée entre les outputs | Pas de différence |
| Degré de coordination | Aucun manque de coordination constaté avec d'autres politiques publiques | | Pas de différence |
| | | Coordination et synergies trouvées avec le PDR Val d'Hérens ⁶ | Source financière complémentaire pour le projet de PNR de Val d'Hérens |

| Caractéristiques globales | | | |
|----------------------------------|--|---|--|
| Détournement | | Les opposants ont permis aux assemblées primaires de se prononcer sur le projet | |
| Innovation | Les bourgeoisies sont intégrées dans le comité de l'association EVDF (APA) | | |

3.2 Qualification de l'ARL

Les outputs intermédiaires et finaux qui ont résulté des deux projets de PNR sont en cohérence avec leur plan d'actions et leur plan de gestion respectifs. Bien que leur substance soit adaptée aux conditions locales de chaque PNR, les outputs intermédiaires, quant à eux, sont similaires dans leur forme et leur nombre pour chacun des deux projets.

Nous relevons cependant que le PNR Pfyn- Finges a produit plus d'outputs finaux que le PNR Val d'Hérens pendant la phase de candidature (cf. entretiens n° 3 et 4). Dans ce cas, chacun de ces outputs a probablement contribué à consolider le processus par effet de cliquet (politique des petits pas). Dans celui du PNR Val d'Hérens, peu d'actions concrètes (outputs finaux) ont été réalisées pendant la phase de candidature. Un des éléments d'explication étant que la politisation du projet a énormément mobilisé la ressource temps des porteurs de projet. Les groupes de travail n'ont dès lors pas eu assez de temps pour développer des actions ou prestations destinées aux populations locales qui auraient pu promouvoir les avantages que représente l'existence d'un PNR (cf. entretiens n°2 et n°3).

⁶ Projet de Développement Régional promulgué par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) : <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/laendliche-entwicklung-und-strukturverbesserungen/laendliche-entwicklung/projekte-zur-regionalen-entwicklung.html>

Dans les deux cas analysés, ce sont de multiples groupes de travail qui ont été mis sur pied, ouverts à tous publics (cf. entretien n°3 et n°4). Chaque fiche de projet a donc fait l'objet d'un ARL substantiel et formel entre tous les acteurs présents.

Nous retenons encore deux ARL plus spécifiques avec une dimension substantielle et informelle dans le cas du PNR Pfyf-Finges. Il s'agissait pour les chasseurs et les viticulteurs de s'assurer de la pérennisation de leurs activités. Dans les deux cas, ces acteurs ont été rencontrés lors de séances informelles durant lesquelles le directeur du PNR Pfyf-Finges les a assurés de cette condition.

Sur le plan plus institutionnel, nous relevons la volonté au sein des porteurs de projets du PNR Pfyf-Finges d'intégrer, dès le départ, les bourgeoisies dans le comité directeur de l'association 'Espace de vie et de découverte de Pfyf-Finges' (EVDF) (cf. entretien n°4 et chap. 3.3).

Des acteurs externes à l'Association des communes du Val d'Hérens (ACVH) ont également été intégrés au projet du PNR Val d'Hérens. Les porteurs du projet ont demandé la possibilité à plusieurs personnalités de la région de devenir les ambassadeurs du PNR. A ce titre, le principal opposant à tout d'abord accepté cette proposition, avant de se rétracter en 2011 et de s'opposer au projet (cf. entretien n°3). Les raisons invoquées étant les "disproportions négatives entre les avantages potentiels et les risques encourus" (cf. entretien n°1 et Seppey, 2019).

Toujours sur le plan institutionnel, les stratégies de validation des Chartes (et donc des outputs intermédiaires) sont également différentes entre les deux projets. Pour le PNR Pfyf-Finges, il était dès le départ question de recourir à la validation du projet par les assemblées primaires (organes législatifs des communes, ouverts à tous les habitants de la commune). L'ACVH quant à elle avait tout d'abord opté pour une validation par les seuls exécutifs communaux (cf. entretien n°3).

Sous les pressions exercées par les opposants et leur demande explicite, la validation de la Charte a finalement été soumise aux assemblées primaires, Cela a logiquement fait basculer l'enjeu de persuasion des décideurs politiques vers la population, sachant que les opposants avaient une ressource « communication » plus importante.

De manière générale et pour les deux projets, nous qualifions les ARL comme étant la plupart du temps formalisés. Qu'il s'agisse des outputs intermédiaires ou finaux, ils sont intégrés dans la Charte, document officiellement validé par le comité directeur des associations porteuses des projets (EVDH et ACVH) et par les assemblées primaires des communes.

Enfin, nous retenons l'un des faits les plus marquants de notre analyse ayant conduit à un 'non ARL' ayant donné lieu à des outputs formels. Il s'agit de l'opposition en bloc de quelques acteurs clés de la région du Val d'Hérens (UDC, 2011). Par leurs démarches, (diffusion d'un tous-ménages, article dans Le Nouvelliste, participations à tous les débats, etc.), ils ont réussi à convaincre la majorité de la population de cinq des sept communes concernées, respectivement les assemblées primaires, de refuser le contrat de parc. En finalité, ce 'non ARL' a conduit à l'échec de la réalisation du PNR Val d'Hérens.

3.3 Apport explicatif de l'outcome

PNR Pfyf-Finges

Dès le départ, le PNR Pfyf-Finges bénéficie d'un contexte préalable favorable. En outre, le projet de PNR bénéficie d'un processus antérieur réalisé 'step by step' depuis près d'une trentaine d'années, au sein duquel les acteurs concernés (GC, GB, TP et TG) ont déjà dû et pu faire valoir leurs intérêts et obtenir des compensations (cf. entretien n°4 et Clivaz, 2013). En ce sens, les principaux enjeux qui pouvaient représenter des obstacles majeurs à la création d'un PNR avaient déjà fait l'objet d'ARL antérieurs.

Les porteurs du projet de PNR Pfyn-Finges ont également, très tôt dans le processus, su approcher les groupes d'acteurs qui pouvaient représenter un danger pour la création du PNR. Les chasseurs et les viticulteurs ont ainsi été contactés et ont pu obtenir satisfaction, avec la garantie de pouvoir poursuivre durablement leurs activités sans risque de contraintes supplémentaires.

Lors de la constitution de l'association en charge d'élaborer le PNR (EVDF), les bourgeoisies ont été intégrées dans les organes stratégiques. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation légale, leur rôle en tant qu'acteur clé a dès le départ été reconnu, ce qui a certainement permis une meilleure acceptation et légitimation du projet de PNR parmi tous les acteurs concernés (cf. entretien n°4).

PNR Val d'Hérens

Le contexte préalable du projet PNR Val d'Hérens est quant à lui plus défavorable. Les projets antérieurs de parcs nationaux et de réserve de biosphère ont largement contribué à rendre bon nombre d'acteurs des milieux économiques et agricoles très suspicieux à l'égard des contraintes qu'un projet de PNR pourrait également représenter, en y voyant la mainmise de l'OFEV et des milieux de protection de la nature (UDC, 2011).

Suite à l'échec du projet de réserve de biosphère, il a rapidement été question d'enchaîner avec un projet de PNR. Les élus des exécutifs communaux y ont surtout vu des opportunités financières (cf. entretiens n°1 et n°3).

La stratégie qui a consisté à intégrer d'anciennes personnalités ou décideurs politiques comme ambassadeurs du PNR Val d'Hérens dans l'objectif de recherche de consensus était judicieuse, mais n'a pas suffisamment porté ses fruits. L'un des ambassadeurs ayant démissionné de sa fonction pour devenir l'un des principaux leaders des opposants au projet.

En définitive, aucune négociation ou encore compensation n'a pu être trouvée entre les opposants et les porteurs de projet. Sur la base des entretiens n°1 et n°3, il n'apparaît aucune réelle demande concrète de la part des opposants, qui réfutaient le projet en bloc (UDC, 2011), craignant pour le développement de leurs activités (milieux agricoles, exploitants d'infrastructure hydroélectrique, milieux de l'hélicoptère et milieu de la chasse).

Le seul "deal" institutionnel constaté est l'obtention par les opposants de la possibilité de faire voter la population, à savoir les assemblées primaires sur le projet de Charte. Cet ARL a permis aux opposants, très influents et ancrés dans le territoire, de mener une campagne ouverte contre le projet de PNR et enfin de parvenir à le faire échouer.

4 MODÈLE DE CAUSALITÉ CONSOLIDÉ

4.1 Définition du problème public

Selon le message du Conseil fédéral concernant la révision partielle de la LPN de 2005, les parcs doivent permettre de *"conjuguer harmonieusement la conservation de milieux naturels et de paysages (...) avec le développement régional"*, et de *"tirer un légitime profit pour l'économie locale, plus particulièrement pour le tourisme. La création de parcs est créatrice de valeur ajoutée; cela se traduit par un accroissement des investissements dans les régions et la création d'emplois, comme le prouvent notamment les expériences faites en Autriche et en France."*

Pour la Confédération, il s'agit de proposer aux régions, cantons et communes le cadre légal d'un outil destiné à faire émerger des projets de territoire dans une démarche bottom-up. Formulés autrement, les parcs naturels régionaux répondent au risque avéré pour la population des territoires

ruraux de voir leur situation affectée par une déprise économique, une perte des paysages traditionnels et des valeurs naturelles.

4.2 Hypothèse causale

Si l'OFEV, le canton du Valais et les communes veulent résoudre les problématiques de déprise économique et de pertes de valeurs biologiques et paysagères, alors ils interviennent auprès des acteurs du territoire du parc afin qu'ils exploitent les ressources naturelles de façon durable, notamment par le maintien d'une agriculture multifonctionnelle, proposent un tourisme orienté vers la nature et développent des offres d'éducation à l'environnement.

Dans le cas du PNR Val d'Hérens, cela sous-entend que l'activité économique principale, à savoir le tourisme d'hiver de masse, n'est pas une activité rentable, ni durable. Cette formulation du problème public, nous le verrons plus loin, ne pouvait être partagée par les acteurs ayant œuvré eux-mêmes à ce type de développement.

Dans le cas du PNR Pfyn-Finges, le manque de perspectives économiques était à contrario davantage reconnu et partagé.

4.3 Hypothèse d'interventions

Si l'OFEV, le canton du Valais et les communes du parc veulent modifier les comportements des acteurs économiques locaux et de la population, alors ils mettent à disposition des ressources permettant de créer un PNR doté d'instruments que sont le label "Parc" (art. 23j al.1 LPN), le label "Produit" (art. 23j al. 2 LPN) et les aides financières globales dans le cadre du programme des Parcs d'importance nationale (art. 23k LPN).

4.4 Configuration des acteurs

Cas général pour la création d'un PNR en Valais

Hypothèse d'intervention

Si l'OFEV, le canton du Valais et les communes du parc veulent modifier les comportements des acteurs économiques locaux et de la population, alors ils mettent à disposition des ressources permettant de créer un PNR doté d'instruments que sont le label "Parc", le label "Produit" et les aides financières globales dans le cadre du programme des Parcs d'importance nationale.

Autorités politico-administratives

- Confédération
- Canton du Valais
- Communes du parc
- Association des communes concernées (création)

Problème public à résoudre
Risque avéré pour la population et les habitants du parc de voir leur situation affectée par une déprise économique et une perte des paysages traditionnels, risque potentiel de perte de valeurs naturelles.

Tiers perdants

- Exploitants de ressources qui ne peuvent respecter le cahier des charges du label "Produits"
- Acteurs en porte-à-faux avec les valeurs du parc
- Communes qui souhaitent garder une liberté d'action pour leur développement économique

Triangle des acteurs pour la création d'un PNR en Valais

Tiers gagnants

- Eco-business
- Associations de protection du patrimoine
- Prestataires de service,
- Associations environnementales et de sauvegarde du patrimoine locales

Bénéficiaires finaux

- Habitants du parc
- Environnement
- Touristes sensibles à l'environnement

Groupes cibles

- Exploitants de ressources naturelles locales : forestiers, agriculteurs, producteurs, artisans etc.;
- Offices de tourisme, prestataires de services de tourisme, d'éducation à l'environnement
- Prestataires de technologies respectueuses de l'environnement ; commerçants
- Propriétaires de bâtiments
- Promoteurs d'infrastructures ou de projets de développement ayant un impact paysager et environnemental important

Hypothèse causale

Si l'OFEV, le canton du Valais et les communes veulent résoudre les problématiques de déprise économique et de pertes de valeurs biologiques et paysagères, alors ils interviennent auprès des acteurs du territoire du parc afin qu'ils exploitent les ressources naturelles de façon durable, proposent un tourisme orienté vers la nature et développent des offres d'éducation à l'environnement.

Le triangle des acteurs de chaque cas étudié est présenté dans l'annexe n°11.4.

Acteurs politico administratifs investis d'un pouvoir public

a) Acteurs communs aux deux cas étudiés

La Confédération (OFEV) fixe le cadre légal fondé sur l'objectif de soutien aux territoires ruraux à forte valeurs naturelles et paysagères.

Le canton du Valais assure le dépôt de la demande de création des parcs auprès de l'OFEV. Il est ensuite cosignataire avec l'OFEV de la convention-programme établie pour une durée de 4 ans, et négociée entre les parties. Le canton du Valais a un rôle de collaboration avec l'OFEV, et avec chacune des communes concernées, pour mener à bien la création et la pérennisation des parcs naturels régionaux sur son territoire. Il est tenu par la LPN (art. 23 al. 2 LPN) de veiller à ce que la population des communes concernées puisse participer de manière adéquate.

b) Acteurs propres à chaque cas étudié

Les communes se regroupent en association (ACVH et EVDF) au sens des articles 60 et suivants du code civil et y sont représentées. Ce sont ces associations qui font office d'organe de gestion du PNR. L'organe de gestion du parc est responsable de la mise en œuvre des projets décrits dans le plan de gestion à quatre ans.

La configuration des acteurs est ainsi similaire dans les deux cas, avec la présence d'acteurs politiques locaux forts dans un cas comme dans l'autre.

Dans le cas du PNR Pfyng-Finges, les communes d'Agarn, Albinen, Gampel-Bratsch, Guttet-Feschel, Loèche, Loèche-les-bains, Mollens, Oberems, Salquenen, Unterems et Varen sont regroupées au sein de l'association EVDF.

Dans le cas du PNR Pfyng-Finges, M. Jean-Michel Cina a été un soutien majeur au projet. Il a été Président de la commune de Salquenen de 1993 à 2004, député au Grand Conseil de 1993 à 1999, Conseiller National de 1999 à 2005 et Conseiller d'Etat du Valais de 2005 à 2017. A ce titre, il a œuvré en faveur d'une majorité au sein du Grand Conseil pour la création de parcs naturels régionaux, et localement pour le PNR Pfyng-Finges (cf. entretiens n°4 : *"Ce contexte préalable au parc naturel cantonal a été favorable à la création d'un PNR d'importance nationale"*).

Dans le cas du PNR Val d'Hérens, les communes d'Evolène, Hérémece, Vex, Saint-Martin et Mont-Noble (commune créée en 2011 à l'issue du regroupement des communes de Mase, Vernamiège et Nax), représentées par leur Président respectif, étaient réunies au sein de l'ACVH. La commune de Grône était invitée régulièrement lorsque des décisions devaient être prises au sujet du PNR Val d'Hérens. Grône ne fait cependant formellement pas partie du Val d'Hérens.

Lors des entretiens réalisés, des points de vue opposés ont été exprimés. L'un attribuant au plus faible nombre d'outputs finaux du PNR Val d'Hérens par rapport au PNR Pfyng-Finges, une cause possible d'échec du PNR Val d'Hérens, l'autre au contraire indiquant que des actions concrètes intercommunales étaient réalisées ici comme ailleurs.

Contrairement au PNR Pfyng-Finges, la création d'un PNR dans le Val d'Hérens dont l'objectif était de développer des activités économiques durables a pu apparaître pour les anciens Présidents de communes, selon nous, comme un désaveu vis-à-vis de leur propre politique de développement économique passée. Plusieurs anciens Présidents de communes se sont notamment positionnés en défaveur du parc, aux motifs (cf. entretien n°1 et Seppey, 2019) :

- Que les retombées financières potentiellement faibles ne justifiaient pas les contraintes imposées via le PNR par la Confédération ;
- Que le PNR n'était pas l'outil adapté pour répondre aux enjeux économiques locaux ;
- Que la région avait des atouts apportant des retombées économiques bien plus conséquentes que le tourisme dit durable.

Ces derniers ont cosigné un courrier adressé à la population de cinq des sept communes concernées (excepté Vex et Mont-Noble pour des raisons de coalition politique) présentant l'ensemble de ces arguments (cf. entretien n°1 et Seppey, 2013). De par le fait que les exécutifs étaient quasi unanimement en faveur du projet, les opposants ont dû opter pour une stratégie visant à convaincre directement la population ; les assemblées primaires (organes législatifs) étant composés de citoyens non élus mais avec un droit civique.

Groupes cibles

La typologie des groupes cibles est identique pour chacun des cas, puisque désignée par un cadre légal commun. Il s'agit d'acteurs privés (individus ou entreprises) qui produisent des biens ou fournissent des services dans le parc (art. 23j al. 2 LPN), dans les domaines de :

- L'économie primaire : exploitation des ressources naturelles locales (agriculteurs, forestiers),
- L'économie secondaire : transformation de ces ressources (fromages, vin et bois), artisanat, construction ;
- L'économie secondaire et tertiaire : commerce, tourisme (remontées mécaniques), éducation à l'environnement, technologies respectueuses de l'environnement

L'effet attendu est de modifier les comportements des groupes cibles en les incitant à adopter des comportements compatibles avec les objectifs issus de la politique publique (LPN), respectivement les objectifs à dix ans stipulés dans la Charte du PNR.

Dans le cas du PNR Pfyn-Finges, les agriculteurs éleveurs n'ont pas perçu l'intérêt de créer un PNR, tandis que les viticulteurs ont soutenu le projet dans l'objectif de favoriser une image positive pour leurs vins, notamment vis-à-vis de la clientèle suisse alémanique sensible au caractère naturel du vin (cf. entretien n°4).

Bénéficiaires finaux

Ce sont l'ensemble des habitants des communes du parc, les touristes sensibles à l'environnement, ainsi que l'environnement naturel et paysager lui-même.

Tiers gagnants

Dans les deux cas, les tiers gagnants communs sont les prestataires de service et l'éco-business (GRENAT groupe études nature, ARW - Dr. Peter Furger S.A., buweg, etc.).

Dans le cas du PNR Pfyn-Finges, les chasseurs se sont considérés initialement comme des tiers perdants. Après avoir été rassurés par le directeur du PNR Pfyn-Finges, ils se sont finalement ralliés au projet en y voyant notamment l'opportunité d'améliorer leur image (cf. entretien n°4).

Les membres de l'UDC du Val d'Hérens, selon notre hypothèse, ont probablement saisi l'opportunité du processus de création d'un PNR pour renforcer leur propre position dans l'agora locale en défendant la notion de liberté d'entreprendre ; ils deviennent indirectement des tiers gagnants en cas d'échec du projet.

Deux autres tiers gagnants supposés ne sont pas apparus comme acteurs à part entière :

- La section locale du WWF Valais, qui n'a pas soutenu directement ces deux candidatures considérant que l'enjeu environnemental était moindre dans les parcs naturels régionaux ;
- Les associations locales, culturelles et de protection du patrimoine.

Tiers perdants

Ce sont majoritairement des acteurs en porte-à-faux avec les valeurs du parc. Dans le cas du PNR Val d'Hérens, les chasseurs sont restés défavorables au projet malgré l'absence d'interdiction de chasse dans le projet. En ce sens, il est difficile de les considérer comme tiers perdants en tant que tel.

Dans le cas du PNR Val d'Hérens, les principaux tiers perdants identifiés sont :

- Les exploitants de remontées mécaniques et promoteurs susceptibles d'avoir un impact significatif sur les milieux naturels et le paysage ;
Un des acteurs clé ayant contribué à l'échec du projet, M. Jean-Marie Fournier, avait des intérêts économiques importants en jeu, en tant que promoteur (société VIP : 'Veissonne Immo Promotion'). Il est également fils de M. René Fournier, un des principaux fondateurs de la station de Veysonnaz, et principal actionnaire du Nouvelliste. Il a utilisé la ressource consensus/confiance et la ressource information ;
- Les entrepreneurs en règle générale travaillant pour les filières de tourisme de masse, d'exploitation hydro-électrique et d'alpages. Un des arguments contre le PNR était la volonté de garder une liberté d'action maximale pour le développement économique, sans conditions cadres imposées par la Confédération. Cette crainte a été relayée par les habitants de la commune des Agettes, par exemple. Le principal opposant, en tant que président de la société des remontées mécaniques télé-thion de 2000 à 2015, a utilisé également la ressource consensus/confiance ;
- Les propriétaires désireux de construire de nouveaux mazots.

Dans le cas du PNR Pfyn-Finges, les tiers perdants apparaissent de manière moins flagrante. Cependant, nous pouvons considérer, dans une certaine mesure, les communes et les exploitants comme des tiers perdants en cas de limitation de leur marge de manœuvre en termes d'aménagement du territoire et de développement de projets touristiques de masse. Au début de la phase de création, deux communes ont ainsi fait le choix de ne pas rejoindre le projet de PNR pour cette raison.

4.5 Portefeuille des ressources mobilisées et échangées

Les données détaillées des ressources disponibles et utilisées sont présentées en annexe n°11.5. Les acteurs ont principalement mobilisé les ressources énumérées ci-après.

Consensus

Dans le cas du PNR Pfyn-Finges, le projet bénéficiait déjà d'une ressource consensus élevée auprès des acteurs. Cela s'explique par un contexte préalable au projet de PNR dans lequel les acteurs ont déjà été amenés à trouver des solutions consensuelles (deal, compensations, etc.) (cf. annexe 11.2). Pendant la phase de création, le directeur du PNR Pfyn-Finges a obtenu la confiance des chasseurs et des viticulteurs en leur assurant la possibilité de poursuivre leurs activités sans contrainte supplémentaire. Sans cette assurance, ces acteurs auraient pu devenir des opposants avérés au projet.

De par son contexte préalable défavorable, le projet de PNR Val d'Hérens a été lésé par la méfiance de plusieurs décideurs locaux, envers l'OFEV, les milieux de protection de la nature, et les contraintes qui s'imposent aux groupes cibles. Pour ces derniers, cette méfiance résulte de précédents processus de mise en œuvre de politiques de l'environnement illustrant la mainmise de l'acteur fédéral, ce qui aurait, selon l'un des entretiens, généré des frustrations dans la population (processus top-down de la LPN notamment avec les projets de parc national du Muveran et de la réserve de biosphère). L'un des principaux opposants au projet de PNR Val d'Hérens ayant lui-même apporté son soutien contre le projet de parc national du Muveran. Il a réutilisé cet exemple extérieur au territoire comme illustration d'un outil fédéral à ne pas suivre.

En définitive, les acteurs de l'APA du PNR Val d'Hérens ont insuffisamment bénéficié de la ressource consensus.

Soutien politique

De par leur renommée, les ambassadeurs (J.-M. Cina et R. Schmidt) du PNR Pfyn-Finges ont permis d'obtenir la ressource politique en convaincant la majorité des assemblées primaires de se prononcer en faveur du projet.

Dans le cas du PNR Val d'Hérens, les exécutifs communaux se sont déterminés, en grande majorité, en faveur du projet. Fort de cette situation, les opposants ont adopté une double stratégie. D'une part, ils ont milité pour la soumission du projet au vote par les législatifs communaux et non pas uniquement par les exécutifs. D'autre part, ils ont tout mis en œuvre pour convaincre ces législatifs de voter en défaveur du projet.

Autres ressources

La ressource communication a également été utilisée par les tiers perdants du projet de PNR Val d'Hérens en publiant des articles négatifs dans le Nouvelliste (cf. entretien n°3).

De par la création en 2005 de la structure du parc valaisan préalable, le PNR Pfyn-Finges bénéficiait déjà d'une infrastructure (locaux, personnel, projets réalisés) ce qui lui conférait une visibilité positive auprès de la population (cf. entretien n°4).

Les acteurs de l'APA (OFEV, canton et communes) sont au bénéfice de la ressource financière, ce qui permet de réaliser les projets décrits dans les plans d'actions.

Les opposants ont également bénéficié de la ressource temps. Le processus de création d'un PNR ne peut excéder 24 mois, ce qui oblige les porteurs de projets à faire voter les communes dans des délais relativement courts. En créant de l'incertitude auprès de la population, les opposants ont convaincu cette dernière, via ses autorités communales législatives, de faire le choix du statu-quo.

5 PLANS D' ACTIONS (PA)

Le tableau comprenant l'analyse exhaustive du PA et du contexte préalable est en annexe n°11.6.

5.1 Les plans d'actions étudiés

Notre analyse nous a amené à considérer trois PA différents. Tout d'abord, le PA cantonal valaisan, puis les deux PA propres à chaque cas analysé. Nous avons écarté le PA élaboré au niveau national (Réseau des parcs suisses – 2018, "Stratégie du Réseau des parcs suisses 2020 – 2025") car il n'affecte pas différemment les deux cas analysés.

Au niveau cantonal, le document analysé est le "Concept cantonal concernant la création et la gestion des parcs d'importance nationale" qui a été élaboré en 2009 par l'Etat du Valais avec l'appui du Département des transports, de l'équipement et de l'environnement et du Département de l'économie, de l'énergie et du territoire. Finalement, ce sont les services des forêts et du paysage, d'une part, et du développement économique d'autre part qui ont piloté l'élaboration du concept cantonal.

Les PA des deux projets de PNR analysés sont quant à eux différents dans leur forme et leur contenu. Tout d'abord, le PA du PNR Pfyn-Finges fait l'objet d'une section à part entière dans sa Charte. Celle-ci comprend notamment les objectifs stratégiques à dix ans du PNR et son financement (planification financière générale). Pour le cas du PNR Val d'Hérens, notre analyse a porté sur deux documents en notre possession qui comprennent des éléments pouvant être attribués à un PA. Il s'agit des documents suivants :

- Demande d'octroi d'aides financières globales destinées à la création, à la gestion, et à l'assurance de la qualité pendant la période 2012-2015 ;
- Projet de Contrat de Parc liant l'organe de gestion du PNR et ses communes territoriales.

Les deux sous-chapitres suivants comprennent les tableaux d'analyses des PA. Le PA cantonal est analysé dans un tableau à part, dans la mesure où il est commun aux deux projets de PNR.

5.2 Le plan d'actions cantonal

Tableau 2 – Plan d'actions cantonal

| Dimensions | PA cantonal |
|-----------------------------------|--|
| Explicite vs implicite | Le PA cantonal peut être considéré comme explicite. Toutefois, ayant été élaboré simultanément à la phase de candidature des deux cas analysés, il est dès lors difficile de le considérer comme tel. Néanmoins il s'agit d'un document publié et consultable par tous. |
| Degré d'ouverture | Le PA a été piloté par l'Etat du Valais. Le mandat d'élaboration du PA a été confié à trois bureaux privés spécialisés dans les questions d'environnement. A notre connaissance, aucune personne ou groupe d'intérêt n'a participé à l'élaboration du PA. |
| Degré de discrimination | Le degré de discrimination est faible par rapport au PNR. Le PA a pour objectif principal de déterminer les zones potentiellement les plus intéressantes pour implanter des PNR. Aucune zone d'exclusion, zones préférentielles sont identifiées. Aucun critère limitatif. |
| Restructuration de l'APA | Le PA n'engendre aucune restructuration de l'APA. Il n'y figure aucune nouvelle règle qui imposerait des modifications organisationnelles des structures porteuses de projets de PNR. |
| Affectation des ressources | L'affectation des ressources communales n'est pas impactée par le PA. |

5.3 Les plans d'actions des PNR Pfyng-Finges et Val d'Hérens

Tableau 3 – Plans d'actions des deux cas analysés

| Dimensions | PA PNR Pfyng-Finges | PA PNR Val d'Hérens | DIFFERENCES | |
|--------------------------------|---|--|---|---|
| Explicite vs implicite | <ul style="list-style-type: none"> - Document public qui constitue une partie de la Charte - Soumis au comité de l'association porteuse de projet (EVDF et ACVH) - Document mis en consultation publique dans chaque commune, avant validation par les assemblées primaires - Le PA peut donc être considéré comme explicite | Document non publié sur le site internet | <ul style="list-style-type: none"> - Pas de différence significative - Les deux PA peuvent donc être considérés comme explicites | |
| Degré d'ouverture | <ul style="list-style-type: none"> - En première phase, document élaboré par l'équipe de projet (directeur + team), donc fermé - 1ère validation faite par le comité directeur - 2ème validation pour le PNR Pfyng-Finges, absence de validation par les assemblées primaires du PNR Val d'Hérens - En seconde phase, le PA peut néanmoins être considéré comme ouvert car de très nombreux espaces de participation ont été créés : commissions, groupes de travail, séances publiques, etc. | PA rejeté par les assemblées primaires | <ul style="list-style-type: none"> - Un premier degré d'ouverture pour PNR Pfyng-Finges par l'intégration des bourgeoisies au comité directeur | |
| Degré de discrimination | <ul style="list-style-type: none"> - PA établi pour 10 ans et couvrant aux 5 axes stratégiques de l'OFEV - Pas de discrimination géographique et temporelle - Pas d'impact sur les finances communales | <ul style="list-style-type: none"> - Davantage orienté sur la protection et la valorisation de l'environnement - Intégration des risques liés aux dangers naturels | <ul style="list-style-type: none"> - Davantage orienté sur le développement économique régional, en réponse anticipée aux craintes exprimées par les opposants | <ul style="list-style-type: none"> - Pas de différence significative, mais une prise en compte accrue du soutien à l'économie locale pour le PNR Val d'Hérens - PA non discriminant |

| | | | |
|-----------------------------------|--|--|--|
| Restructuration de l'APA | Implique une restructuration de l'APA avec intégration d'acteurs externes aux administrations publiques et organes politiques (comité directeur de l'association, groupes de travail, groupes d'experts et équipe de projet) | | Pas de différence. |
| Affectation des ressources | <ul style="list-style-type: none"> - Un tiers du budget consacré à la valorisation de l'environnement - La moitié du budget alloué au frais de personnel - Bonne traçabilité de l'affectation budgétaire pour chaque objectif stratégique fixé par l'OFEV - Peu voire pas d'impact sur les ressources communales (cf. entretien n°4) - Le PA peut être considéré comme clair en termes d'affectation des ressources | <ul style="list-style-type: none"> - Impossible de déterminer l'affectation des ressources. Pas de budget établi au niveau du PA. - Peu voire pas d'impact sur les ressources communales (cf. interview du chef de projet) | Impossibilité d'identifier des différences |

5.4 Impacts des plans d'actions sur les jeux des acteurs

Quels que soient les PA considérés, nous estimons que leurs impacts sur les jeux des acteurs n'ont été que secondaires, voire inexistantes. Un point commun à tous les PA analysés est leur contenu très peu discriminant. Il est même possible d'affirmer que le PA cantonal ne l'est en aucune manière puisqu'il y est mentionné que : *“La désignation et la délimitation des sites potentiels effectuées n'impliquent pas que des parcs seront réalisés dans ces sites. On ne peut pas non plus exclure que des projets de parcs voient le jour en dehors de ces sites potentiels.”* (SFP – 2009). De plus, le PA cantonal n'affecte en rien des ressources ou n'impose une quelconque restructuration de l'APA au niveau des associations porteuses de projets et plus spécifiquement des communes concernées. Selon nous, le PA cantonal ne présente aucune différence et n'apporte aucune dimension explicative entre les cas d'échec et de succès pour les deux cas analysés.

La situation est quelque peu différente au niveau des PA propres aux deux cas analysés, même s'ils n'expliquent pas, selon notre analyse, l'échec ou la réussite d'un PNR pour les deux cas étudiés. Précisons tout d'abord que les deux PA ont dû être formellement validés par les comités directeurs des associations porteuses de projets (EVDF et ACVH), avant d'être soumis aux populations des communes, par un vote des assemblées primaires. Une différence marque toutefois les deux processus, puisque dans le cas d'échec, il n'était initialement pas prévu de soumettre la Charte (et donc le PA) au vote des assemblées primaires. Sur la base de l'entretien n°2, nous pouvons affirmer que ce n'est pas tant la volonté de modifier le contenu des PA qui ont motivé les opposants à demander un vote populaire, que la possibilité d'influencer la population dans le but de faire échouer le projet de PNR Val d'Hérens dans sa globalité.

Les aspects de degré d'ouverture et d'affectation des ressources des PA Pfyng-Finges et Val d'Hérens ont certainement eu un impact sur les jeux d'acteurs ou plutôt sur les non-jeux d'acteurs. Le fait que le comité directeur de l'EVDF comprenne des représentants des bourgeoisies a certainement permis d'éviter l'émergence de situations de blocage. La Charte du PNR Pfyng-Finges et de fait son PA, ont donc pu être soumis à des acteurs très influents (bourgeoisies) et externes à ce que prévoit initialement l'APA.

L'affectation des ressources prévues dans les PA des deux projets de PNR analysés, a également été établie avec une intention d'être la plus fédératrice possible auprès de tous les acteurs en jeu. On constate à ce titre que le PA du PNR Pfyng-Finges prévoit davantage de projets en lien avec la préservation et la valorisation de l'environnement (près d'un tiers du budget) et celui du Val

d'Hérens est essentiellement axé sur la valorisation économique régionale. Ces choix stratégiques ont été influencés par les résultats des phases participatives, relatives à la création des fiches de projets (outputs intermédiaires). Il apparaît donc comme compréhensible de vouloir maintenir une certaine continuité dans un PA, avec des objectifs sur dix ans, qui ne remettent pas en question une orientation donnée par l'ensemble des acteurs locaux (GC, GB, TG et TP) dans le cadre de l'élaboration du plan de gestion portant sur une durée de quatre ans (fiches de projets). Nous en déduisons que ce choix a certainement contribué à éviter des blocages.

6 ARRANGEMENTS POLITICO-ADMINISTRATIFS (APA)

6.1 Synthèse de l'arrangement politico-administratif

Tableau 4 – APA des deux cas étudiés

| Dimensions | CAS DE SUCCES (PNR Pfyf-Finges) | CAS D'ECHEC (PNR Val d'Hérens) | DIFFERENCES |
|--------------------------------------|---|---|---|
| Nombre et type d'acteurs | - Confédération suisse - Office fédéral de l'environnement (OFEV) - Division Espèces, écosystèmes, paysages - Section Espace rural - Etat du Valais – Département Mobilité, Territoire et Environnement (DMTE) – Service des forêts, des cours d'eau et du paysage (SFCEP) – Section Nature et Paysage | | - Mêmes acteurs fédéraux et cantonaux - Nombre de communes différent |
| | - Communes de Agarn, Albinen, Gampel-Bratsch, Guttet-Feschel, Loèche, Loèche-les-Bains, Mollens, Oberems, Salquenen, Sierre, Unterems et Varen (12 communes) - Association Pfyf-Finges : Espace de vie et de découvertes avec intégration des bourgeoisies | - Communes des Agettes, Evolène, Saint-Martin, Hérémente, Grône, Vex et Mont-Noble (7 communes) - Association des communes du Val d'Hérens | - « Membrage » différent dans les 2 associations (communes et bourgeoisies pour le PNR Pfyf-Finges et uniquement communes pour le PNR Val d'Hérens) |
| Degré de coordination horizontale | APA fragmenté aux niveaux fédéral et cantonal | Pas de différence | |
| Degré de coordination verticale | Enchevêtré/imbriqué | | Pas de différence |
| Degré de centralité des acteurs-clés | - Centralisé au profit de la Confédération, resp. de l'OFEV au niveau des compétences de contrôle et de cadrage des PNR. Les communes ont toute latitude pour agir, mais dans un cadre légal avant tout fédéral très normatif. | | Le haut degré de centralité de l'OFEV peut influencer différemment les acteurs (GC, GB) d'un projet à l'autre |
| Degré de politisation | - Faible degré de politisation des acteurs fédéraux et cantonaux - Fort degré de politisation potentielle des acteurs communaux | | Pas de différence |
| Contexte | Homogène | | Pas de différence |
| Degré d'ouverture | Ouvert, y compris aux bourgeoisies | Ouvert | Bourgeoisies intégrées |

| | | | |
|---|---|-------------------|---|
| | - Association Pfyf-Finges : Espace de vie et de découvertes avec intégration des bourgeoisies | | uniquement communes pour le PNR Val d'Hérens) |
| Degré de coordination horizontale | APA fragmenté aux niveaux fédéral et cantonal | Pas de différence | |
| Degré de coordination verticale | Enchevêtré/imbriqué | | Pas de différence |
| Degré de centralité des acteurs-clés | - Centralisé au profit de la Confédération, resp. de l'OFEV au niveau des compétences de contrôle et de cadrage des PNR. Les communes ont toute latitude pour agir, mais dans un cadre légal avant tout fédéral très normatif. | | Le haut degré de centralité de l'OFEV peut influencer différemment les acteurs (GC, GB) d'un projet à l'autre |
| Degré de politisation | - Faible degré de politisation des acteurs fédéraux et cantonaux - Fort degré de politisation potentielle des acteurs communaux | | Pas de différence |
| Contexte | - Homogène | | Pas de différence |
| Degré d'ouverture | Ouvert, y compris aux bourgeoisies | Ouvert | Bourgeoisies intégrées |

6.2 Nombre et type d'acteurs

Les acteurs de l'APA en question sont relativement aisés à identifier. Il s'agit d'acteurs fédéraux, cantonaux et communaux. Nous avons considéré les organes de gestion des deux parcs, constitués sous forme d'associations de droit privé, également comme des acteurs de l'APA. Ces deux associations ont pour rôle la mise en œuvre concrète de la politique publique des parcs d'importance nationale. Elles entretiennent des relations officielles avec les autorités cantonales et fédérales via la signature d'une convention-programme quadriennale permettant le financement des plans de gestion. Les contrats de parcs lient, quant à eux, chacune des communes à l'organe de gestion. L'Etat du Valais reste garant, sur délégation de compétences de l'OFEV, de la bonne mise en œuvre de la politique publique. Le dépôt formel de la Charte d'un parc est transmis par le canton concerné à l'OFEV.

Il n'y a pas de différence entre les deux parcs par rapport à l'APA, tout du moins au niveau fédéral et cantonal. Néanmoins, il est utile de préciser que les associations diffèrent sur un point. L'Association "Pfyf-Finges : Espace de vie et de découvertes" est composée à la fois de communes et de bourgeoisies, ce qui n'est pas le cas de l'Association des communes du Val d'Hérens, uniquement composée de communes. Ceci, d'après nos entretiens, par manque de manifestation de leur part au démarrage du projet de candidature du parc. Au regard de l'échec du processus de création du PNR du Val d'Hérens, un ou plusieurs échanges formels au début du projet avec ces bourgeoisies auraient peut-être favorisé la création d'un espace de dialogue supplémentaire propice à la structuration d'ARL.

6.3 Degré de coordination horizontale

Les objectifs des PNR comprennent plusieurs dimensions selon l'article 23g de la LPN : économique, territoriale, environnementale et sociale ; soit des niveaux enjeux qui semblent être de même importance. Sans être exhaustif, on peut en déduire une conception multisectorielle de

cette politique publique, avec entre autres la politique des parcs d'importance nationale, de l'agriculture et du développement économique régional.

On constate cependant que les services fédéraux et cantonaux responsables de la politique des parcs sont limités à l'OFEV et au Service des forêts, des cours d'eau et du paysage (SFCEP), tous deux en charge de l'environnement. Il en est de même pour les moyens financiers mis à disposition, qui proviennent exclusivement des fonds publics liés à l'environnement. Ceci peut jouer un rôle dans la manière dont les opposants perçoivent la mise en œuvre des projets. Des craintes peuvent émerger quant à la volonté (réelle ou supposée) de l'acteur le plus fort de l'APA, en l'occurrence l'OFEV, d'imposer ses vues sur un territoire.

L'existence de ces craintes nous a été confirmée lors de l'entretien n°3, notamment. L'opposant principal au projet de PNR Val d'Hérens nous a également largement fait part de sa perception négative de l'OFEV. En ce sens, l'intégration des services fédéraux et cantonaux en charge de l'agriculture et de l'économie (OFAG, SECO, etc.) pourraient selon nous agir positivement sur la perception des projets de PNR, en apportant une légitimité accrue à ces dimensions pour lesquelles l'OFEV et le SFCEP ne sont à l'origine pas compétents. Selon le responsable cantonal des parcs valaisans, bien que les différents services de l'Etat du Valais doivent formellement se prononcer sur les projets de Charte des parcs, ces derniers n'ont souvent ni les moyens, ni forcément l'intérêt pour réaliser ce travail. On reste donc dans une logique plutôt cloisonnée horizontalement. Il nous semble pourtant qu'un décloisonnement pourrait être très bénéfique aux PNR. La cheffe de projet du PNR Val d'Hérens nous a, en effet, fait part d'une démarche qui nous semble pertinente. Le PNR Val d'Hérens a fait appel à des fonds issus d'un programme de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Un Projet de Développement Régional (PDR)⁷ a ainsi permis de réaliser des prestations en faveur d'un développement durable du Val d'Hérens et ceci durant la phase de création du PNR.

6.4 Degré de coordination verticale

Le degré de coordination verticale entre les deux cas ne diffère pas. La dimension institutionnelle de la politique publique des parcs d'importance nationale est relativement développée. Elle précise clairement les tâches de la Confédération, des cantons, des communes et des organes de gestion des parcs. Une délégation de mise en œuvre par les cantons est prévue par la Confédération. Les cantons peuvent librement décider à quels département et service ils confient les tâches prévues dans le cadre du PPA. Dans notre cas de figure, c'est le Département Mobilité, Territoire et Environnement (DMTE) – Service des forêts, des cours d'eau et du paysage (SFCEP) – Section Nature et Paysage de l'Etat du Valais qui a reçu ce mandat. D'autres cantons font parfois des choix différents en confiant la politique des parcs au département de l'économie, par exemple. La perception de ces choix par certains acteurs (notamment les opposants) peut avoir une influence significative, voire déterminante, comme on l'a vu ci-dessus.

6.5 Degré de centralité des acteurs-clés

Bien que la Confédération, au travers l'OFEV, délègue une large part de la mise en œuvre de la politique publique des parcs d'importance nationale aux cantons et surtout aux communes, elle demeure l'acteur principal qui influence et cadre le plus cette politique publique. La Confédération assure une part substantielle du financement des PNR⁸ et, de plus, elle détient la compétence de délivrer, respectivement retirer, le label 'Parc'. En outre, l'OFEV dispose d'une « task force Parcs » composée de plusieurs personnes et de directives détaillées précisant le cadre dans lequel un PNR

⁷ <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/laendliche-entwicklung-und-strukturverbesserungen/laendliche-entwicklung/projekte-zur-regionalen-entwicklung.html>

⁸ La part de financement de la Confédération est définie selon des critères de qualité et sur la base de la cohérence des projets proposés dans la Charte et le plan de gestion du PNR en question (Manuel sur les conventions programmes conclues dans le domaine de l'environnement – OFEV 2011)

peut être créé puis reconnu et ensuite évalué (OFEV, 2014). En ce sens, l'OFEV s'assure une centralisation des compétences de contrôle et d'influence dans les domaines de la politique publique des parcs d'importance nationale. La précision, le niveau de détail des exigences et des conditions, notamment financières, fixées par l'OFEV rendent cet acteur incontournable. Nous estimons qu'un cadre aussi normatif au niveau fédéral pourrait contribuer à conférer à l'OFEV une image négative dans une population concernée par un projet de PNR. Cette image pourrait être celle d'un organe étatique central omnipotent voulant imposer ses vues sur un territoire et ceci malgré la volonté de favoriser un processus bottom-up lors de la création des PNR.

6.6 Degré de politisation

Le degré de politisation nous semble faible, tout du moins au niveau fédéral et cantonal. Un PNR n'impose pas de nouvelles contraintes sur un territoire donné. Il se crée dans une optique bottom-up, de manière consensuelle et négociée entre tous les acteurs (APA, GC, GB, TG et TP). Il n'y a donc que peu d'enjeux fédéraux et cantonaux. Le budget annuel total du soutien aux parcs par la Confédération est relativement limité (20 millions), ce qui peut en partie expliquer la faible remise en question de cet outil par les politiques. Le seul parti ouvertement défavorable à cette politique publique est l'Union Démocratique du Centre (UDC). Il lui est toutefois très difficile de trouver des soutiens politiques au niveau national et cantonal au-delà de son cercle d'influence.

Par contre, l'entretien avec la cheffe de projet du PNR Val d'Hérens, ainsi que nos recherches documentaires auprès des médias nous ont permis de constater que ce projet a fait l'objet d'une lutte politique acharnée au niveau communal et régional dans la région du Val d'Hérens. Le principal opposant au projet nous a dit avoir voulu 'gifler' de façon imagée les nouveaux membres des exécutifs communaux. Le président de la section locale de l'UDC s'est également fortement mobilisé contre le projet en s'alliant avec le principal opposant. Il nous semble qu'au-delà d'une simple lutte partisane, cela ait plus relevé d'un conflit de vision stratégique du territoire entre 'anciens' et 'nouveaux'. L'ouverture vers l'extérieur de la vallée a fait l'objet d'un clivage générationnel, selon la cheffe de projet du PNR Val d'Hérens et le principal opposant.

Bien qu'antérieur au projet de création du PNR, le contexte politique était également important dans le cas du PNR Pfyn-Finges avec notamment le rôle crucial joué par certains Présidents de communes (MM Cina et Schmidt) en tant que 'fédérateur' des acteurs locaux autour du projet.

6.7 Contexte

Les acteurs de l'APA nous semblent être relativement homogènes, tout du moins au niveau fédéral et cantonal. L'organe cantonal en charge des parcs collabore régulièrement avec l'OFEV ; les relais sont donc existants et fluides. Par contre, les communes concernées sont, dans les deux cas étudiés, de petite taille à l'exception de la commune de Sierre (dont le territoire n'est que partiellement compris dans le périmètre du parc). Ces petites communes disposent ainsi d'un exécutif de milice. Les services communaux sont de taille modeste ou n'existent tout simplement pas. Dans un tel contexte, les relations interpersonnelles sont prépondérantes et rendent l'issue de scrutins souvent incertaine, en raison notamment de dimensions émotionnelles qui s'immiscent dans le débat.

6.8 Degré d'ouverture

Le degré d'ouverture de l'APA est grand et ceci pour les deux cas étudiés. Comme évoqué ci-dessus, les bases légales stipulent que les parcs suisses doivent être issus d'une volonté populaire locale. Cette exigence implique donc la participation du nombre le plus élevé possible de parties prenantes : exécutifs et législatifs communaux, milieux agricoles, touristiques et économiques, médias régionaux et locaux, chasseurs, etc. Tant dans le cas du PNR Pfyn-Finges que du PNR Val d'Hérens, nous avons pu constater que de très nombreux espaces de participation ont été créés : commissions, groupes de travail, séances publiques, etc. Ce fort degré d'ouverture a permis des échanges entre les acteurs de l'APA et les autres acteurs, mais également entre les GC et GB (p.ex.

pendant l'élaboration des fiches de projets). Le directeur du PNR Pfyf-Finges a insisté sur le fait que tout ce travail a permis de s'appuyer sur des « ambassadeurs » informels du projet. Ces ambassadeurs ont ainsi pu, de par leur participation au projet et leurs avis exprimés dans leur communauté, créer une perception favorable du projet de PNR.

Dans le cas du PNR Val d'Hérens, selon l'un de nos entretiens, le processus aurait été trop rapidement « politisé » en ce sens que les Présidents (chefs des exécutifs) ont très rapidement repris les choses en main. Cela a eu pour conséquence un manque de personnes-relais permettant de démultiplier les messages positifs par rapport au projet.

7 PROGRAMME POLITICO-ADMINISTRATIF

Le référentiel du PPA utilisé pour l'analyse présentée ci-dessous est en annexe n°11.7.

Tableau 5 – Synthèse du programme politique-administratif

| Dimensions | CAS DE SUCCES (PNR Pfyf-Finges) | CAS D'ECHEC (PNR Val d'Hérens) | DIFFERENCES |
|---------------------|--|---|---------------------------------|
| Objectifs concrets | <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en valeur et conserver la qualité de la nature et du paysage –art. 23g LPN - Renforcer les activités économiques axées sur le développement durable et encourager la commercialisation des biens et services produits dans le périmètre du PNR –art. 23g LPN - Objectifs stratégiques à 10 ans – section A de la Charte du PNR - Prise en compte des dangers naturels pour PNR Pfyf-Finges | | Pas de différence significative |
| Eléments évaluatifs | <ul style="list-style-type: none"> - Périmètre de 100 km² minimum avec suffisamment de valeurs paysagères, environnementales, architecturales et culturelles – art. 19 Oparcs - Elaboration d'un rapport évaluatif tous les 10 ans, basé sur l'atteinte des objectifs stratégiques et la délivrance des prestations prévues à chaque renouvellement de Charte) – art. 8 al. 2 Oparcs et ManOFEV – partie 4 A | | Pas de différence |
| | <ul style="list-style-type: none"> - 24 indicateurs sont définis dans la Charte en lien avec les objectifs stratégiques du PNR – (Charte) - 18 indicateurs en lien avec les axes stratégiques de la Confédération pour les PNR (Charte) | La Charte comprend également 44 indicateurs en lien avec les axes stratégiques de la Confédération pour les PNR. (Charte) | Pas de différence significative |
| Instruments | <ul style="list-style-type: none"> - Label « Parc » (art. 23j et 23k LPN, art. 2 à 5 et art. 7 et 14 Oparcs et ManOFEV – partie 1B) - Label « Produit » (art. 23j et 23k LPN, art. 2 à 5 et art. 7 et 14 Oparcs et ManOFEV – partie 1B) - Financement de projets en rapport avec les objectifs de la LPN et des objectifs stratégiques de la Charte (art. 23j et 23k LPN, art. 2 à 5 et art. 7 et 14 Oparcs et ManOFEV – partie 1B, ManRPT) | | Pas de différence |

| | | |
|--|--|--------------------------|
| <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Organisation et financement</p> | <p>L'OFEV :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Est compétent pour octroyer et retirer le label « Parc » (art. 23j LPN) - Est compétent pour octroyer des financements aux PNR candidats (art. 23k LPN) - Définit les exigences d'attribution du label «Parc», les conditions d'utilisation du label «Produit», la conclusion des conventions-programmes et le contrôle de l'efficacité des aides financières globales accordées par la Confédération (art. 23l LPN) <p>Le Canton du Valais :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soutient les projets de PNR et veille à l'implication des populations locales (art. 21 LcPN) - Effectue la demande d'obtention du label « Parc » auprès de l'OFEV (art. 23j LPN) - Assure la coordination avec les autres politiques publiques sectorielles et la garantie territoriale des PNR (art. 27 Oparcs) - Soutient financièrement les PNR (part CH + part VS = maximum 80 %) (art. 21 LcPN, ManRPT) <p>Les communes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Respectent le cadre légal fédéral et atteignent les objectifs à 10 ans du PNR (art. 3 CPPF et art. 3 CPVH, ManRPT) - Facilitent la mise en œuvre des plans de gestion des PNR (art. 3 CPPF et art. 3 CPVH) - Cofinancent à hauteur de maximum 20 % les plans de gestion des PNR (art. 6 CPPF et art. 4 CPVH, ManRPT) <p>Les organes de gestion des PNR (EVDF et ACVH) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assurent l'élaboration de la mise en œuvre de la Charte et des plans de gestion (art. 5 CPPF et art. 2 CPVH) - Délivrent les labels « Produits » (art. 23j LPN) | <p>Pas de différence</p> |
| <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Eléments procéduraux</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Renouvellement tous les 10 ans de la Charte nécessitant l'acceptation des communes et de l'OFEV (art. 8 al. 2 OParcs) - Les modalités de financement des PNR se basent sur des périodes de 4 ans. L'OFEV et le canton établissent des conventions-programmes (RPT) (art. 5 OParcs) - La nécessité de respecter les conditions d'attribution du label « Produits » via une collaboration avec un organisme de certification indépendant (art. 13 OParcs) - Le canton et les organes de gestion des parcs concluent des contrats de prestations à 4 ans (RPT) (art. 5 OParcs) | <p>Pas de différence</p> |

L'analyse du PPA présentée dans ce chapitre se base exclusivement sur des documents faisant office de base légale (lois, ordonnances, directives, etc.) ou ayant force de droit (contrats, planifications directrices, etc.).

Le PPA tel qu'analysé ne présente pas de différences fondamentales entre les deux PNR. En substance, les spécificités se situent au niveau communal, les bases légales fédérales et cantonales étant communes aux deux projets. En ce sens, aucune différence significative ne nous est apparue suite à la consultation de ces bases légales. Des différences pourraient toutefois apparaître au niveau du financement et notamment de la part fédérale étant donné que ce montant est entre autres déterminé par la quantité et la qualité des différents projets de chaque PNR. Toutefois, les conventions-programmes et les contrats de prestations relatifs aux PNR Pfynges et Val d'Hérens n'ont pas pu nous être mis à disposition.

Les seules légères différences apparaissent au niveau des objectifs stratégiques à 10 ans poursuivis par les deux PNR. Ceci s'explique par le fait que chaque territoire est confronté à des enjeux différents. Le PNR Pfynges y inclut, notamment, la lutte contre les dangers naturels. Bien que louable, cet objectif n'est initialement pas prévu par les bases légales fédérales et cantonales. Il est toutefois utile de préciser que les objectifs des deux parcs s'inscrivent dans le cadre général des quatre axes stratégiques de l'OFEV (OFEV, 2014). Une autre différence plus significative apparaît quant au choix des indicateurs relatifs aux aspects évaluatifs du PPA sans toutefois être une piste explicative fondamentale du cas d'échec ou de succès.

Enfin, bien que les bases légales fédérales contiennent des éléments substantiels (labels et subventionnement de projets), nous constatons surtout une très forte teneur en normes institutionnelles. Nous expliquons ce constat par le fait que la dimension substantielle de cette politique publique doit avant tout être élaborée au niveau local au travers d'un processus bottom-up (art. 23g LPN). Nous pensons notamment au contenu de la Charte et des différents projets y relatifs. Dès lors, cela nécessite une importante densité de normes institutionnelles au niveau fédéral, dans le but d'assurer un cadrage et une coordination optimale des acteurs.

8 CONCLUSION

8.1 Principaux enseignements de la comparaison

Tout au long de ce travail, nous avons analysé les différentes étapes et produits résultant de la politique publique des parcs d'importance nationale et de sa mise en œuvre. L'analyse comparative des deux cas de succès et d'échec peut être synthétisée de la manière suivante :

1. Le contexte historique régional joue un rôle primordial dans la perception (positive ou négative) des projets de PNR par les acteurs (GC, GB, TG et TP) et dans la confiance qu'ils accordent ou pas à ces projets.
2. L'identification des opposants et un choix judicieux des personnes qui assurent le rôle "d'ambassadeur" des projets de PNR est crucial. Ces personnes peuvent en effet influencer de manière significative la perception du projet de PNR dans la population locale.
3. L'existence de consensus et de mécanismes de compensation des éventuels groupes lésés représente un atout majeur pour faciliter la création d'un PNR.

Au terme de cette analyse, nous nous apercevons que c'est essentiellement au niveau des aspects liés à l'ARL que se situent les principaux enjeux. Cela nous semble tout à fait logique dans la mesure où c'est avec l'ensemble des acteurs locaux que les projets de PNR doivent être élaborés (cf. exigence de la LPN). En ce sens, ce sont bien ces derniers qui sont amenés à déterminer le contenu des projets à réaliser. Toutefois, la participation active des acteurs locaux lors de l'élaboration des projets n'est pas à même d'expliquer les raisons d'échec et de succès des deux cas analysés. Le contenu substantiel même des deux projets de PNR (objectifs à 10 ans, plans de gestions, budgets, etc.) peut même être considéré comme secondaire. Cela nous a d'ailleurs été confirmé par le directeur du PNR Pfynges lors de son interview.

C'est en observant le contexte préalable des deux projets analysés que nous décelons l'une des premières principales raisons d'échec ou de succès. Dans le cas de réussite, les acteurs en jeu ont perçu la création d'un PNR comme la suite logique d'un processus ayant débuté depuis longtemps. De plus, les conflits potentiels qu'auraient pu représenter un PNR avaient déjà été désamorçés par des mécanismes de consensus, de négociation et de compensation (existence d'ARL antérieurs). Cela fût très différent dans le cas d'échec, où des acteurs locaux influents s'étaient déjà, avant le projet de PNR, opposés à des projets issus de la même politique publique (parc national et réserve de biosphère de l'UNESCO) portés principalement par l'OFEV et les milieux de protection de l'environnement. Dans le cas d'échec, on est en présence d'acteurs « échaudés » et donc très suspicieux à l'égard d'un PNR, qui craignent une perte de contrôle sur leurs activités économiques, au profit de l'OFEV et des milieux de protection de l'environnement.

Dans les deux cas analysés, il apparaît aussi clairement que les contributions de personnalités bénéficiant d'une forte notoriété publique auprès des acteurs régionaux peuvent considérablement impacter les projets de PNR, positivement ou négativement. Dans le cas du PNR Pfyń-Finges, la capacité de ces personnalités à fédérer les différents groupes d'intérêt et d'instaurer le dialogue entre eux a permis d'aboutir à des consensus. Pour le PNR Val d'Hérens, la même capacité d'influence a été constatée mais cette fois en défaveur du projet de PNR. Les « leaders » locaux ont en effet, par leur aura sur la population régionale, réussi à faire échouer le projet. La stratégie qui a consisté à intégrer un des anciens décideurs politiques comme ambassadeur du PNR Val d'Hérens dans l'objectif de recherche de consensus n'a pas porté ses fruits, ce dernier ayant démissionné de sa fonction pour devenir l'un des principaux opposants au projet.

Nous relevons, de plus, l'importance des ARL relatifs aux groupes cibles comme les viticulteurs ou les chasseurs. Ces derniers ont pu être rassurés dans le cas du PNR Pfyń-Finges et dès lors ont accordé leur confiance au projet. Les viticulteurs y ont même perçu un avantage économique avec la possibilité de labelliser leurs produits. Dans le cas d'échec, ces ARL n'ont pas abouti. Même si les arguments avancés par les opposants mentionnaient des sujets concrets comme de nouvelles contraintes d'exploitation des alpages et la supposée interdiction de la pratique de l'héliski, leur stratégie ne visait pas à entrer en négociation, mais bien à refuser en bloc le projet de PNR. L'argument qui a ainsi été le plus mis en avant par les opposants était celui de la mainmise de l'autorité fédérale et des milieux de protection de l'environnement sur la région concernée. Cet argument a largement contribué à politiser le débat et à le rendre surtout plus émotionnel que rationnel. La tâche est rapidement devenue très ardue pour les porteurs de projet de rassurer les opposants et la population locale pour trouver des consensus. Bien que les contrats de parc du PNR Val d'Hérens précisent que la pratique de la chasse et de l'héliski pouvaient perdurer, comme l'indique le projet de charte du parc et les publications de l'UDC *Valais*, cela n'a pas suffi à rassurer les opposants.

82 Retour sur les hypothèses

H1 - *L'acceptation ou le refus par les communes d'un projet de parc s'explique partiellement par l'existence ou non d'une coalition d'opposants ayant pu mutualiser leurs impacts sur l'opinion publique et les organes décisionnels communaux (convergence des luttes).*

Nous confirmons cette hypothèse pour les deux cas analysés.

H2 - *La création d'un PNR dépend d'un processus ouvert et participatif au niveau du plan d'action, en permettant à tous les acteurs potentiellement concernés de faire part de leurs attentes et revendications (désamorcer les tensions dès le départ).*

Nous ne confirmons pas cette hypothèse. Les deux processus de réalisation des plans d'actions peuvent être considérés comme participatifs et ouverts (cf. chapitres 5.3 et 5.4). Bien que la transparence du processus soit de plus assurée dans les deux cas, cela n'explique pas non plus la réussite ou l'échec d'un projet de PNR. En effet, dans le cas du PNR Val d'Hérens, les opposants n'ont pas formulé de revendications spécifiques pouvant donner lieu à des ARL. Le contenu du

plan d'actions n'est donc pas, selon nous, l'élément central. Notre recherche ne nous permet pas de conclure à un PA plus favorable si celui-ci avait inclus davantage de mesures en faveur du développement économique ou de l'environnement. Force est de constater que les actions ciblées sur le développement économique n'ont pas permis de lever la crainte que l'OFEV impose de nouveau d'autres exigences ou contraintes de nature environnementale.

H3 - *L'acceptation ou le refus par les communes d'un projet de parc s'explique partiellement par l'existence ou l'absence de négociations formelles et/ou informelles (compensation /dédommagement /deal) en faveur des tiers perdants et/ou des groupes cibles.*

Nous confirmons cette hypothèse lorsque les opposants ont des revendications concrètes à faire valoir (p.ex. pouvoir continuer de chasser). Dans ce cas, nous pensons qu'il s'agit même d'un facteur crucial pour la réussite d'un projet de PNR. Par contre, lors du refus de principe du projet, comme ce fut le cas pour le PNR Val d'Hérens, les opposants n'avaient pas pour but de négocier un quelconque arrangement. Dès lors, les porteurs de projets pourraient, à notre avis, opter pour une autre stratégie, comme par exemple focaliser leurs actions et ressources sur les autres acteurs encore indécis qui pourraient ainsi créer une dynamique favorable au projet.

Tableau 6 – Acteurs politico-administratifs : conditions de réussite et stratégie pour surmonter les obstacles

| Conditions de réussite/risques d' échec | Descriptif des conditions pour : | | Mesures pour : | |
|---|--|--|--|---|
| | la réussite | l'échec | garantir le succès | éviter l'échec |
| ARL | <ul style="list-style-type: none"> - Contexte historique favorable avec de multiples négociations et compensations pour les différents acteurs impliqués sur des projets antérieurs (autoroute, réserve du Bois de Finges, mise en place d'un parc naturel cantonal) - Réalisation de projets concrets (outputs finaux) avant, pendant et après la phase de candidature permettant une visibilité positive du projet de PNR et instaurer un climat de confiance - Des personnes politiques clés ont contribué à fédérer l'ensemble des acteurs autour du projet - Les opposants potentiels au projet ont pu être rassurés dès le départ. - Les acteurs du groupe cibles (viticulteurs) ont aussi trouvé des avantages (labellisation de leurs produits) | <ul style="list-style-type: none"> - Contexte historique défavorable avec des oppositions en bloc sur des projets antérieurs (Parc national du Muveran, projet de réserve de Biosphère) qui finissent par échouer - Peu de projets concrets réalisés pendant la phase de candidature, empêchant une valorisation optimale du projet de PNR - Une grande partie des ressources de l'équipe de projet ont été mobilisées pour contrer le jeu des opposants - Un des ambassadeurs retenu pour valoriser le projet s'est avéré être son plus fervent opposant - Aucune négociation, ni compensation n'a pu être effectuée avec les opposants. | <ul style="list-style-type: none"> - Opter pour une politique des "petits pas" avec l'objectif d'un projet consensuel répondant aux objectifs partagés - Instaurer et maintenir un climat de confiance entre tous les acteurs en place (GC, GB, TG et TP) par une stratégie "gagnant-gagnant" (négociation, compensation) - S'appuyer sur des personnes connues et reconnues de tous les acteurs locaux pour fédérer le projet, mais pas uniquement politisés | <ul style="list-style-type: none"> - Identifier les projets antérieurs qui ont affaibli la ressource consensus entre les parties prenantes en place - Eviter de précipiter de nouveaux projets dans un contexte négatif récent - Appréhender et cibler les attentes et enjeux par une concertation de tous les acteurs locaux, dans la phase préliminaire du projet - Pour valoriser l'image du projet, focaliser les ressources des porteurs de projets sur des actions concrètes profitant à une majorité |
| PA | <ul style="list-style-type: none"> - La participation des bourgeoisies à l'élaboration et la validation du PA a certainement permis d'éviter l'émergence de situations de blocage | <ul style="list-style-type: none"> - Le PA a été soumis au vote populaire, ce qui n'était pas prévu initialement | <ul style="list-style-type: none"> - Des objectifs stratégiques et une affectation des ressources orientées et priorisées selon les résultats de la phase participative influence positivement le succès du PA | <ul style="list-style-type: none"> - Opter pour une communication du PA plus active et ciblée, sur les personnes encore indéçises et donc en mesure de devenir favorable au projet |

| | | | | |
|---|---|---|--|---|
| <p style="text-align: center;">APA</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Intégration des bourgeoisies dans l'APA via l'association Pfynges - Des élus locaux connus et reconnus ont permis de canaliser le débat politique vers des solutions constructives, en instaurant un dialogue entre l'ensemble des acteurs | <ul style="list-style-type: none"> - Pas d'intégration de groupes cibles dans l'APA - Vision très négative de l'OFEV par les opposants - D'anciens élus locaux bénéficiant d'un pouvoir d'influence important sur la population ont réussi à politiser négativement le projet jusqu'à le faire échouer | <ul style="list-style-type: none"> - Identifier les acteurs dont le niveau d'influence sur la réussite du projet est décisif et envisager leur intégration dans l'APA | <ul style="list-style-type: none"> - Eviter d'entrer dans le jeu de politisation des opposants - Envisager une modification de l'APA au niveau fédéral et cantonal avec l'intégration de services compétents dans les domaines de l'agriculture et de l'économie - Davantage de coordination horizontale avec la possibilité d'envisager un co-pilotage de la politique publique entre les différents services de l'Etat concernés. (OFAG, OFEV et SECO) |
| <p style="text-align: center;">PPA</p> | | | | |

9 RECOMMANDATIONS

Les recommandations ci-dessous ne se basent que sur l'étude des deux cas analysés et sont donc de nature probabiliste. Elles se basent sur les principales raisons qui, selon nous, sont à l'origine de l'échec et de la réussite des deux cas analysés.

1. Il est fondamental pour les porteurs de projet d'appréhender de la manière la plus exhaustive possible le contexte local préalable, en identifiant les enjeux régionaux spécifiques et les attentes des différents groupes d'intérêt, par une concertation de tous les acteurs locaux et ceci durant la phase préliminaire du projet.
2. Il peut être nécessaire de ne pas lancer de nouveaux projets de PNR trop rapidement si un projet similaire (parc national ou réserve de biosphère de l'UNESCO, par exemple) a généré des craintes auprès de la population. Si un projet doit toutefois être lancé, il est fondamental de prévoir une phase de création relativement longue afin de ne pas être contraint de faire voter les communes dans des délais somme toute relativement courts.
3. Les porteurs de projet doivent pouvoir s'appuyer sur des personnes connues et reconnues (pas uniquement des élus) par tous les acteurs locaux afin de promouvoir le projet, instaurer le dialogue et trouver des consensus lorsque cela s'avère nécessaire.
4. Afin d'accroître leurs chances de réussite et de donner ainsi rapidement une image positive du PNR, les porteurs de projets devraient concentrer leurs ressources sur des actions positives, concrètes, visibles et rapidement profitables à la population locale tout en évitant d'entrer dans le jeu de la politisation.
5. Les dimensions économiques et agricoles de la politique publique des parcs naturels régionaux pourraient être davantage représentées au sein de l'APA au niveau fédéral et cantonal. Nous sommes d'avis que cela permettrait une meilleure acceptation des projets de PNR, notamment lorsque ces derniers sont envisagés dans des régions plutôt réfractaires à la protection de l'environnement et à l'autorité qui en a la charge au niveau fédéral (OFEV).

Tableau 7 – Recommandations pour les différents groupes d’acteurs

| Groupes d’acteurs | Rappels | | Recommandations | | | |
|------------------------------|---|-------------------------------------|--|---|--|---|
| | Objectifs | Ressources principales | ARL | PA | APA | PPA |
| Groupes cibles | <ul style="list-style-type: none"> - Pas de contrainte complémentaire dans l’exploitation de leurs ressources - Valoriser et développer leurs activités économiques | Consensus, soutien politique, temps | <ul style="list-style-type: none"> - Favoriser les consensus et les compensations - Appréhender et cibler les attentes en amont du projet - Participation active à l’élaboration de projets | Communication plus active et ciblée, sur les groupes capables d’être favorable au projet | Identifier les acteurs capables d’influencer positivement le projet et envisager leur intégration dans l’APA | Représenter leurs intérêts par un pilotage multisectoriel au niveau fédéral et cantonal |
| Groupes bénéficiaires | Pas d’objectifs avérés | Ressources humaines, temps | Participation active à l’élaboration de projets | Communication plus active et ciblée, sur les personnes capables d’être favorables au projet | | |
| Tiers gagnants | Bénéficiaire des retombées positives du projet | Temps | | | | |
| Tiers perdants | S’assurer du maintien de leurs activités (chasse, héliski) | Soutien politique, personnel | <ul style="list-style-type: none"> - Favoriser les consensus et les compensations - Participation active à l’élaboration de projets | | | Représenter leurs intérêts par un pilotage multisectoriel au niveau fédéral et cantonal |

10 BIBLIOGRAPHIE

- Conseil fédéral, Message concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), Berne, 23 février 2005.
- Conseil fédéral, Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN), RS 451.
- Conseil fédéral, Ordonnance sur les parcs d'importance nationale (Ordonnance sur les parcs, OParcs) du 7 novembre 2007 (Etat le 1er janvier 2008) ; RO 2007 5241.
- OFEV (éd.) 2014 : Manuel de création et de gestion de parcs d'importance nationale. Communication de l'OFEV, autorité d'exécution, aux requérants. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1414.
- UDC Valais, conférence de presse "Non au projet de parc naturel dans le Val d'Hérens", 23 mai 2011.
- Parc naturel régional du Val d'Hérens, document de présentation de la demande d'octroi d'aides financières globales destinées à la création, à la gestion, et à l'assurance de la qualité pendant la période 2012-2015, 23 décembre 2010, 34p.
- P. Oggier et al. (2012). Pfyn-Finges, Pfyn-Finges Naturpark Wallis / Parc naturel Valais – Antragsdossier Regionaler Naturpark, 224p.
- Parc naturel régional du Val d'Hérens, support de présentation pour la demande d'octroi d'aides financières globales destinées à la création, à la gestion et à l'assurance de la qualité pendant la période 2012-2015, 23 décembre 2010, 34p.
- C. Clivaz (2013). Enjeux et acteurs autour de la mise en tourisme du patrimoine naturel et culture – le cas du Parc naturel régional de Finges – Valais, Suisse. Institut universitaire Kurt Boesch (IUKB), UER Tourisme, CP 4176, CH 1950 Sion, 12p.
- N. Seppey (2019). Mémoires. Ed. Attinger S.A. CH 2013 Collombier, p. 120 à 125.

11 ANNEXES

11.1 Entretiens réalisés

1. M. Narcisse Seppey, ancien président de la commune d'Hérémence de 1964 à 1983, entretien réalisé à Hérémence le mercredi 6 novembre 2019 de 14 à 16h,
2. M. Yann Clavien, chef de section Nature et paysage à l'Etat du Valais en charge des PNR, entretien réalisé à Lausanne le mercredi 6 novembre 2019 de 14 à 15h,
3. Mme Valérie Gaspoz, anciennement cheffe de projet du PNR Val d'Hérens durant la phase de candidature, entretien réalisé à Sion le jeudi 7 novembre 2019 de 16h30 à 17h30,
4. M. Peter Oggier, directeur du PNR Pfyn-Finges, entretien réalisé à Salquenen le lundi 4 novembre 2019 de 16h30 à 17h30.

11.2 Processus type de création d'un PNR : cas général et cas étudiés

Les principales étapes de création d'un PNR sont listées ci-dessous. Notre analyse a porté sur les étapes 1 à 9 :

1. Emergence d'un intérêt local (processus bottom-up) pour la création d'un parc. Constitution d'une association généralement composée de représentant-e-s de municipalités dont l'objectif est de réaliser une étude de faisabilité du projet.
2. Dépôt au nom de l'association par le canton concerné d'une demande de pré-étude à l'OFEV.
3. Pré-étude de l'OFEV pour vérifier que les conditions de base soient réunies : territoire rural de minimum 100 km² à forte valeur paysagère et biologique exempt de grandes infrastructures.
4. Si la pré-étude de l'OFEV est concluante, détermination par l'association du périmètre souhaité du parc.
5. Obtention de l'accord formel des exécutifs des communes concernées en vue de déposer un projet de création d'un PNR à l'OFEV.
6. Dépôt par le canton concerné d'une demande formelle de création d'un PNR auprès de l'OFEV.
7. Décision de l'OFEV relative à la demande de création d'un PNR. Si réponse favorable, début de la période de création de 2 ans (le futur parc est candidat) avec mise à disposition des moyens financiers à l'association.
8. Rédaction par l'association de la Charte du parc durant 2 années avec démarrage en parallèle des premiers projets concrets via le dépôt d'un pré-plan de gestion chiffré couvrant les 2 années en cours (voir étape 6).
9. Votations des législatifs des communes concernées sur l'acceptation ou le refus de la Charte et du contrat de parc.
10. Si votations en faveur de la Charte dans une majorité de communes (minimum 100 km² d'un seul tenant), dépôt par le canton concerné de la Charte du parc (y.c. plan de gestion) auprès de l'OFEV.
11. Si évaluation positive de la Charte par l'OFEV, octroi du label Parc d'importance nationale pour 10 ans, et du financement du plan de gestion à 4 ans.
12. Mise en œuvre du plan de gestion par l'association du PNR (appelé organe de gestion) en conformité avec les objectifs stipulés dans la Charte.

PNR Pfyf-Finges 9

- **1997** - Décision cantonale de mise sous protection du Bois de Finges.
- **1998** - Lettre d'intention des *Communes de Finges* (Sierre, Salquenen, Varone et Loèche).
- **1999** - Rapport de base de l'EPF de Zürich.
- **2000** - Fondation de l'Association *Espace de vie et de découverte Pfyf-Finges* (EVD Pfyf-Finges).
- **2001** - Engagement de 3 animateurs-gardiens
Lancement du premier projet Regio Plus (élaboration du parc naturel cantonal)
Constitution d'une large offre touristique
- **2003** - Présentation de la deuxième requête de Regio Plus auprès du SECO (reconnaissance en tant que Parc naturel d'importance nationale).
- **2004** - Homologation par le Conseil d'Etat du concept de dessertes touristiques CDT, élaboré par l'EVD.
Remise de la deuxième requête de Regio Plus auprès du SECO.
- **2005** - Reconnaissance du premier parc naturel valaisan Pfyf-Finges par le Grand Conseil valaisan et aboutissement du premier projet Regio Plus.
- **2006** - Information à toutes les communes potentielles du parc concernant le deuxième projet Regio Plus.
Elaboration d'une étude de faisabilité d'un PNR.
- **2007** - Inauguration du centre nature et paysage.
- **2008** - Formation de groupes de travail.
Elaboration des projets principaux et finalisation du dossier de candidature.
- **2009** - Remise à la Confédération du dossier de candidature *PNR Pfyf-Finges* et de ce fait, lancement de la phase d'élaboration.
Reconnaissance en tant que PNR candidat
- **2011** - Les assemblées primaires des communes du parc acceptent la convention du parc.
- **2012** - Remise de la candidature définitive en tant que *PNR Pfyf-Finges*.
- **2013** - Le 1^{er} janvier, le *Parc naturel Pfyf-Finges* a reçu le label de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) qui le reconnaît en tant que *PNR d'importance nationale*.

PNR Val d'Hérens¹⁰

- **2001** - création de l'association Maya-Mont-Noble, regroupant dans un premier temps les communes de Grône, Nax, Vernamiège, Mase et St-Martin.
- **2004** - soumission par l'association d'une demande de financement auprès du Canton du Valais et de la Confédération (SECO) et mandat octroyé à la Haute Ecole Valaisanne (HEVs) pour réaliser une étude de faisabilité.
- **2005** - octroi par le SECO d'une aide financière.
- **2006** - création de l'association des communes du Val d'Hérens (ACVH).
- **2006** - sur demande des communes de l'ACVH, l'association Maya – Mont-Noble a accepté d'étendre le projet de parc à l'ensemble du Val d'Hérens et de transférer le pouvoir de décision aux communes de l'ACVH et la commune de Grône, constituant ainsi les porteurs de projet.
- **2008** - une version élaborée du dossier de candidature de projet de PNR Val d'Hérens a été mise en consultation auprès de neuf services de l'Etat du Valais.
- **9 janvier 2009** - le dossier de candidature du projet de PNR Val d'Hérens a été remis aux représentants de l'OFEV.
- **2009** - Décision favorable de l'OFEV, signature de la convention-programme 2009- 2011 et obtention du label PNR candidat.
- **2009 à 2011** - rédaction de la Charte, du plan de gestion et des contrats de parc. Début des premiers projets concrets.
- **Décembre 2011** – refus par 5 communes de la Charte et du contrat de parc rendant impossible la poursuite du processus de création du PNR.

¹⁰https://parlement.vs.ch/common/idata/parlement/vos/docs/2009/11/Parc%20naturel%20r%C3%A9gional%20Val%20d%C2%B4H%C3%A9rens_MES_CE.pdf

113 Contexte préalable et analyse de l'ARL

PNR Pfyn-Finges

Dans le cas du PNR Pfyn-Finges, le contexte préalable a joué un rôle catalyseur lors de la création et le succès du projet. Cela a tout d'abord débuté dans les années 1980, époque à laquelle des viticulteurs et des écologistes s'affrontaient par rapport à des enjeux d'affectation de territoire. Durant les années 90, le Président de la commune de Salgesch "impose" à ces acteurs la recherche d'un compromis et permet ainsi une résolution du problème (cf. entretien n°4).

A ceci s'ajoute, en 1997, la création de la réserve du Bois de Finges. A noter que cette réserve bénéficie d'un statut cantonal et que la chasse peut toujours s'y pratiquer. En 2005, les 4 communes dont le territoire est situé dans la réserve du Bois de Finges forment déjà un parc naturel dont le statut est lui aussi cantonal. A cette occasion, un centre de vulgarisation de l'environnement (devenu aujourd'hui les bureaux du PNR Pfyn-Finges) et un pont bhoutanais sont construits, ce qui permet à la population locale de constater qu'un parc peut développer des prestations pertinentes pour le tourisme et les habitants des communes concernées.

Plus tard, les milieux de protection de la nature (la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage et le WWF) s'opposent aux projets de construction de l'autoroute et de la ligne CFF (cf. entretien n°4). Les négociations ont alors abouti à un prolongement de la partie enterrée de l'autoroute, à un déplacement de la ligne de chemin de fer, de même que la suppression de gravières et d'un camping (article 20 minutes, 2009), épargnant ainsi le site de la réserve forestière du Bois de Finges.

Fort de ces antécédents, les acteurs qui composent le paysage de la région de Finges évoluent déjà dans un contexte où les différents intérêts ont dû être conciliés, grâce notamment à des "leaders" politiques locaux reconnus, tels que Jean-Michel Cina, et surtout où des compensations ont pu être trouvées (préexistence d'ARL ayant aboutis), ne créant finalement que peu de laissés pour compte.

PNR Val d'Hérens

Le contexte préalable du projet de PNR Val d'Hérens débute en 2004 avec un projet émanant de la Confédération et de Pro Natura visant la création d'un parc national dans la région du Muveran. Ce projet, bien que finalement rejeté par les communes valaisannes, a généré un esprit de suspicion marqué à l'égard de ce type de projet, vis-à-vis notamment des contraintes qu'il imposait (interdiction de la chasse, fermeture de périmètres forestiers au public, impossibilité de construire ou de développer des infrastructures touristiques d'importance). A cette époque déjà, un acteur incontournable (cf. entretien n°1), opposant ferme au futur projet de PNR Val d'Hérens, apporte son appui aux Présidents de communes afin que le projet de parc national échoue (cf. entretiens n° 1 et n°3).

Un second élément fondamental marque le contexte préalable récent du projet de PNR Val d'Hérens. Initialement, les communes de Nax, Saint-Martin et Vernamiège souhaitaient créer un projet de réserve de biosphère reconnu par l'UNESCO. Ce projet a suscité de fortes réactions chez certains acteurs politiques (notamment chez l'UDC) qui s'y opposaient vigoureusement. Les raisons invoquées étaient les contraintes engendrées pour les activités de la région et plus particulièrement pour les exploitations agricoles, les exploitations hydrauliques et les activités liées au tourisme.

Le projet de biosphère n'était pas réalisable uniquement sur les trois communes précitées, car le périmètre était trop petit et le statut de PNR devait également être préalablement acquis (Concept cantonal concernant la création et la gestion des parcs d'importance nationale – 2009). Dans ce contexte, l'association des communes du Val d'Hérens (ACVH) a donc été créée.

| QUALIFICATIFS DE L'ARL | CAS DE SUCCES (PNR Pfyn-Finges) | CAS D'ECHEC (PNR Val d'Hérens) | DIFFERENCES |
|--|---|--|--|
| Contextes préalables et outputs | | | |
| Périmètre | <p>Contexte préalable</p> <ul style="list-style-type: none"> - Années 1980 : opposition entre les exploitants des vignes et les associations de protection de la nature. J.-M. Cina acteur politique fort et reconnu de la région a réussi à concilier des intérêts divergents en parvenant à mettre les acteurs autour d'une même table pour discuter et négocier - Contexte préalable favorable avant de la création du PNR avec la mise en réserve du Bois de Finges et les différentes compensations obtenues dans la cadre de la construction de l'autoroute par les milieux de protection de la nature ayant abouties à des compensations en faveur de l'environnement et de l'économie régionale du tourisme - 2005 – Réalisations d'actions concrètes préalables au PNR. Création du parc naturel avec statut cantonal. Un centre de la nature est construit à Salquenen (devenu ensuite les bureaux officiels de l'actuel PNR) et le pont bhoutanais <p>Outputs intermédiaires</p> <ul style="list-style-type: none"> - Décision positive de l'OFEV relative à la demande de création d'un PNR - Réalisation de l'inventaire des valeurs paysagères, environnementales et culturelles du territoire du parc - Mise en place des bureaux du PNR sur la commune de Salquenen. - Elaboration du plan de gestion pour la phase de candidature à 4 ans comprenant les fiches de projets (2012-2015) - Elaboration du budget 2012 – 2015 de la phase de candidature (env. 7 mio CHF) - Acceptation par les autorités législatives communales du plan de gestion comprenant les fiches de projets et le budget y relatif | <p>Contexte préalable</p> <ul style="list-style-type: none"> - Au début des années 2000 un projet de création d'un parc national dans la région du Muveran (situé à proximité de la région de d'Hérens) échoue en raison des contraintes ressentie par les acteurs liés à l'exploitation des alpages, des eaux et des chalets - En 2010 un second contexte préalable défavorable vis-à-vis du projet de PNR avec une volonté de labéliser le Val d'Hérens "réserve Biosphère à l'UNESCO". La mobilisation des opposants fait échouer ce projet - De 2004 à 2016 un Projet de Développement Régional (PDR) du Val d'Hérens piloter et financer par le service valaisan de l'agriculture permet aux communes de développer des projets agrotouristiques (site agritouristique d'Ossona et l'arène des Haudères). Cette manne financière bienvenue a renforcé la volonté des autorités communales à poursuivre ce type de projet avec la création d'un PNR <p>Outputs intermédiaires</p> <ul style="list-style-type: none"> - Décision positive de l'OFEV relative à la demande de création d'un parc naturel régional - Réalisation de l'inventaire des valeurs paysagères, environnementales et culturelles du territoire du parc - Mise en place des bureaux du PNR sur la commune d'Hérémente - Elaboration du plan de gestion pour la phase de candidature à 4 ans comprenant les fiches de projets (2012-2015) | <ul style="list-style-type: none"> - Ces contextes préalables jouent, dans le cas de succès, un rôle catalyseur et, dans le cas d'échec, amène un climat de suspicion pour les projets de PNR - Dans le cas d'échec les exécutifs ont davantage vu l'outil PNR comme une source financière supplémentaire (à la manière du PDR) - Le parc Finges bénéficiait d'une structure préexistante et des échanges entre acteurs opposés existaient depuis plus de 30 ans. - Des projets concrets en lien avec des objectifs et des activités de PNR avaient déjà été réalisés avant la phase de candidature dans le cas du PNR Pfyn-Finges - Les outputs intermédiaires se sont inscrits dans une suite logique et cohérente pour le cas de réussite (processus « step by step » depuis près de 30 ans). Dans le cas d'échec, les outputs intermédiaires ont dû être créés de toutes pièces - Le budget du PNR Pfyn-Finges est beaucoup plus important que celui du PNR Val d'Hérens |

| | | | |
|---|--|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Obtention du label de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) qui le reconnaît en tant que PNR d'importance nationale <p>Output finaux</p> <ul style="list-style-type: none"> - Produits labellisés du PNR comprenant notamment du vin ainsi que des produits alimentaires et cosmétiques - Projets de valorisation de l'environnement comme la lutte contre les plantes invasives ou encore la promotion de certains sites ou zones initialement peu favorable à la biodiversité - Mise en place de la maison du Parc avec centre d'accueil et gestion des visiteurs (p. ex. surveillance du Bois de Finges et concept de signalisation) - Multiples projets d'éducation à l'environnement avec mise en place d'offres de cours pour adultes et prise en charge de classes d'écoles - Contributions à la gestion paysagère et sylvicole par la mise à disposition de main d'œuvre et de conseils - Les outputs finaux ont été poursuivis après la phase de candidature en raison de la validation du projet | <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration du budget 2012 – 2015 de la phase de candidature (un peu moins de 3 mio CHF) - Refus par les autorités législatives des Agettes, d'Evolène, de Saint-Martin, d'Héremence et de Grône du plan de gestion comprenant les fiches de projets et le budget y relatif - Echec et abandon du projet de création de PNR Val d'Hérens <p>Output finaux (pendant la phase de candidature)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Labellisation de produits régionaux (paniers garnis et confitures) - Sensibilisation du public avec l'organisation d'un défilé de mode - Information et gestion des visiteurs (cf. entretien n°3) - Les outputs finaux ont été limités à la phase de candidature du PNR | <ul style="list-style-type: none"> - Moins d'actions concrètes dans le cas d'échec (moins d'outputs finaux). Et donc moins de visibilité positive du projet |
| <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Contenu substantiel et institutionnel</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Substantiel: des groupes de travail sont constitués avec l'intégration de l'ensemble des acteurs potentiellement concernés afin d'établir le contenu des fiches de projets - Substantiel : les exploitations viticoles existantes peuvent être maintenues telles quelles - Substantiel: la chasse doit pouvoir être maintenue sans changement - Institutionnel : possibilité pour les communes du Parc de décider individuellement de la mise en œuvre des projets - Institutionnel: volonté dès le début du projet d'inclure les bourgeoisies au sein du comité directeur de l'association "Espace de vie et de découverte de Pfyng-Finges" (EVDF) | <ul style="list-style-type: none"> - Substantiel: des groupes de travail sont constitués avec l'intégration de l'ensemble des acteurs potentiellement concernés pour établir le contenu des fiches de projets. - Institutionnel: un acteur clé de la région, choisi comme parrain du Parc deviendra par la suite son plus fervent opposant - Institutionnel: Volonté initiale du comité de l'association des communes du Val d'Hérens (ACVH) de ne faire valider le projet que par les exécutifs communaux - Substantiel: les opposants (anciens élus, milieux de la chasse, milieux du tourisme hivernal et l'UDC) réfutent | <ul style="list-style-type: none"> - Dans le cas de succès, des acteurs influents comme les bourgeoisies sont intégrés dès le départ pour des décisions stratégiques au sein de l'EVDF - Des négociations/deals ont pu être réalisés dans le cas de succès avec les acteurs sensibles (milieux de la chasse, de l'agriculture et de protection de la nature) - Intégration d'un acteur régional prépondérant dans le projet qui s'est avéré être opposant avec une très |

| | | | |
|-------------------------------|--|--|---|
| | | <p>l'entier du projet de PNR en bloc et attendent qu'il soit simplement abandonné</p> <ul style="list-style-type: none"> - Institutionnel: les opposants parviennent à obtenir la nécessité de faire valider la Charte par les assemblées primaires - Institutionnel : Le comité directeur de l'association du PNR Val d'Hérens ne comprend que les membres exécutifs des communes politiques | <p>grande capacité d'influence sur la population</p> |
| Degré de formalisation | <ul style="list-style-type: none"> - Formel les objectifs stratégiques et la planification financière (Charte) des projets sont validés par le comité directeur de l'association EVDF (comprenant les représentants des bourgeoises) avant d'être soumis aux communes - Formel: la Charte (plan de gestion, fiches de gestion et budget) doit être validée par les assemblée primaires - Formel : les contrats de parc mentionnent l'autonomie des communes dans la mise en œuvre des projets - Formel : les contrats de parc mentionnent le maintien la possibilité de maintenir les exploitations existantes (agriculture, touristes, etc.) - Informel: les milieux de la chasse et de la viticulture ont été approchés lors de soirées d'information. A cette occasion le projet de PNR leur a été présenté, ce qui les a rassurés | <ul style="list-style-type: none"> - Formel les objectifs stratégiques et la planification financière (Charte) des projets sont validés par le comité directeur de l'association EVDF (comprenant les représentants des bourgeoises) avant d'être soumis aux communes - Formel : les contrats de parc mentionnent que le PNR n'imposera aucune contrainte au secteur économique de la région et aux activités existantes (hydro-électricité, tourisme, artisanat, remontées mécaniques, héliski, promotion des lits chauds, pratique de la chasse, vol libre...) - Formel: la Charte (plan de gestion, fiches de gestion et budget) doit être validée par législatifs communaux par ratification des contrats de parc | <ul style="list-style-type: none"> - Dans les deux cas, les outputs intermédiaires font l'objet d'ARL formalisés avec l'aval des comités directeurs des associations porteuses des projets ainsi que de la décision formelle des assemblées primaires (négatives ou positives) - En ce qui concerne les fiches de projets, il s'agit d'outputs intermédiaires font également l'objet d'ARL formels, puisque des acteurs de tous bords ont pu participer à leur conception à travers des groupes de travail et que le tout figure dans le plan de gestion, respectivement dans la Charte |
| Status | <ul style="list-style-type: none"> - Les différentes décisions administratives (OFEV, Assoc, de communes et communes), ainsi que le plan de gestion et les fiches de projets (Charte) ne constituent que des outputs intermédiaires, qui sont néanmoins nécessaires à la réalisation des outputs finaux. - Des outputs finaux ont pu être réalisés, pendant et après la phase de candidatures. Bien que sur le plan procédural et formel, cela soit impossible, on pourrait prétendre au fait que des outputs finaux aient même été réalisés avant même la phase de candidature du projet de PNR (p. ex. construction du centre nature et le pont bhoutanais) | <ul style="list-style-type: none"> - Les différentes décisions administratives (OFEV, Assoc, de communes et communes), ainsi que le plan de gestion et les fiches de projets (Charte) ne constituent que des outputs intermédiaires, qui sont néanmoins nécessaires la réalisation des outputs finaux. - Seuls quelques outputs finaux, respectivement projets concrets ont pu être réalisés pendant la phase de candidature | <ul style="list-style-type: none"> - Dans le cas de succès, perception du PNR comme une opportunité (labellisation, promotion du tourisme, ...) avec un grand nombre d'outputs produits - A l'inverse dans le cas d'échec, le peu d'outputs produits reflètent une perception plus timorée de la part des acteurs du PNR |
| Cohérence | <ul style="list-style-type: none"> - Aucune incohérence entre les outputs intermédiaires et finaux n'est relevée, ni même entre les outputs d'un même niveau. - Au contraire, depuis le début du projet de PNR et même préalablement, il est constaté que les acteurs en place ont su se coordonner et négocier pour trouver des solutions. Cela a eu pour | <p>Aucune incohérence entre les outputs intermédiaires et finaux n'est relevée, ni même entre les outputs d'un même niveau</p> | <p>Pas de différence</p> |

| | | | |
|----------------------------------|--|---|-------------------|
| | conséquence d'amener davantage de cohérence entre les différents outputs produits. On peut citer par exemple les viticulteurs qui bénéficient largement du label "Parc" et des milieux de protection de la nature qui eux bénéficient d'un public davantage sensibilisé à l'environnement | | |
| Degré de coordination | Au stade de outputs intermédiaires pas de constat d'incohérences entre les différentes politiques publiques | Le PDR du Val d'Hérens poursuivait la mise en œuvre de la politique agricole fédérale et cantonale dans les régions reculées de montagne. Des synergies, quant au financement notamment, ont pu être trouvées dans le cadre de la création du PNR | Pas de différence |
| Caractéristiques globales | | | |
| Inactivation | | | |
| Concrétisation | | | |
| Détournement | | Les acteurs opposés au projet de PNR ont, par leurs actions de communication et l'aura dont ils bénéficient, réussi à obtenir que la validation des Chartes soient validées par les assemblées primaires et non pas seulement par les exécutifs communaux | |
| Contournement | | | |
| Innovation | <ul style="list-style-type: none"> - Les bourgeoisies ont été intégrées dans le comité directeur de l'EVDF - Toute personne physique ou morale des communes membres du Parc peut participer à l'élaboration des fiches de projets ou encore initier des projets (phase de mise en œuvre participative) | Toutes personnes physique ou morale des communes membres du Parc peut participer à l'élaboration des fiches de projets ou encore initier des projets (phase de mise en œuvre participative) | |

114 Triangle des acteurs de chaque cas analysé

Hypothèse d'intervention

Si l'OFEV, le canton du Valais et les communes du parc veulent modifier les comportements des acteurs économiques locaux et de la population, alors ils mettent à disposition des ressources permettant de créer un PNR doté d'instruments que sont le label "Parc", le label "Produit" et les aides financières globales dans le cadre du programme des Parcs d'importance nationale.

Autorités politico-administratives

- Confédération
- Canton du Valais
- Communes du parc
- Association des communes du Val d'Hérens (ACVH)

Problème public à résoudre

Risque avéré pour la population et les habitants du parc de voir leur situation affectée par une déprise économique et une perte des paysages traditionnels, risque potentiel de perte de valeurs naturelles, résultant de l'activité économique principale : le tourisme d'hiver de masse.

Tiers perdants

- Exploitants de ressources qui ne peuvent respecter le cahier des charges du label *Produits des parcs suisses*
- Chasseurs (auto-proclamés)
- Communes d'Evolène, Saint-Martin et Hérémece qui souhaitent garder une liberté d'action pour leur développement économique

PNR Val d'Hérens

Tiers gagnants

- Enviro-business
- Associations de protection du patrimoine
- Prestataires de service,
- Associations environnementales et de sauvegarde du patrimoine locale

Groupes cibles

- Filière agritourisme, éleveurs de Vaches d'Hérens, filière bois,
- Spécialistes des techniques traditionnelles de construction, filière énergies renouvelables,
- Professionnels du tourisme, hautes écoles et universités de Lausanne et de Genève
- Ecoliers, jeunesse et la population via Unipop Hérens

Hypothèse causale

Si l'OFEV, le canton du Valais et les communes veulent résoudre les problématiques de déprise économique et de pertes de valeurs biologiques et paysagères, alors ils interviennent auprès des acteurs du territoire du parc afin qu'ils exploitent les ressources naturelles de façon durable, proposent un tourisme orienté vers la nature et développent des offres d'éducation à l'environnement.

Bénéficiaires finaux

- Habitants du parc
- Environnement
- Touristes

Hypothèse d'intervention

Si l'OFEV, le canton du Valais et les communes du PNR du Pfyng-Finges veulent modifier les comportements des acteurs économiques locaux et de la population, alors ils mettent à disposition des ressources permettant de créer un PNR doté d'instruments que sont le label "Parc", le label "Produit" et les aides financières globales dans le cadre du programme des Parcs d'importance nationale.

Tiers perdants

Communes et exploitants qui souhaitent garder une liberté d'action pour leur développement économique et territoriale

Autorités politico-administratives

- Confédération
- Canton du Valais
- Communes du parc
- Association Espace de vie et de découverte Pfyng-Finges

PNR Pfyng-Finges

Problème public à résoudre

Risque avéré pour la population et les habitants du parc de voir leur situation affectée par une déprise économique et une perte des paysages traditionnels, risque potentiel de perte de valeurs naturelles.

Bénéficiaires finaux

- Habitants du parc
- Environnement
- Touristes

Groupes cibles

- Viticulteurs
- Offices de tourisme de Sierre et de Loeche les bains, prestataires de services de tourisme, d'éducation à l'environnement; prestataires de technologies respectueuses de l'environnement ; commerçants
- Habitants des communes concernées
- Propriétaires fonciers avec projets de développement ayant un impact paysager et environnemental important

Hypothèse causale

Si l'OFEV, le canton du Valais et les communes veulent résoudre les problématiques de déprise économique et de pertes de valeurs biologiques et paysagères, alors ils interviennent auprès des acteurs du territoire du parc afin qu'ils exploitent les ressources naturelles de façon durable, proposent un tourisme orienté vers la nature et développent des offres d'éducation à l'environnement.

Tiers gagnants

- Enviro-business
- Associations de protection du patrimoine
- Prestataires de service, associations environnementales et de sauvegarde du patrimoine local

11.5 Tableau des ressources mobilisées et échangées

| CAS DE SUCCES (PNR Pfy-Finges) | | | | CAS D'ECHEC (PNR de Val d'Hérens) | | | | DIFFERENCES |
|--|---|--|--|--------------------------------------|-------------------------|--|--|--|
| Acteurs du PNR Pfy- Finges | Objectifs poursuivis | Ressources à disposition | Ressources mobilisées ou échangées | Acteurs du PNR Val d'Hérens | Objectifs poursuivis | Ressources à disposition | Ressources mobilisées ou échangées | En termes de ressources à disposition et/ou mobilisées et échangées |
| Acteurs politico administratifs | | | | | | | | |
| - Confédération - Canton du Valais | Développer une politique territoriale qui s'appuie sur les multiples atouts des zones rurales, contribuer à l'atteinte des objectifs de la Conception Paysage Suisse | - OFEV et Canton : ressource financière - OFEV : ressource droit : (LPN), ressource confiance neutre localement - Canton : ressource information (concept cantonal des PNR en Valais) ressource personnel de l'Etat du VS | - Ressource information Concept cantonal valaisan sur la création et la gestion des parcs d'importance nationale, Ressource personnel du canton : participation aux séances sur invitation pour explication des enjeux et des contraintes d'un PNR | Identiques | Identiques | - Identiques pour le Canton - La ressource confiance de l'OFEV est déficiente dans le Val d'Hérens | L'OFEV n'a pas cherché à faire évoluer son image particulièrement défavorable dans le cas du PNR du Val d'Hérens pour améliorer sa ressource confiance au bénéfice du projet | - Pas de différence dans le déploiement des ressources de la part de la Confédération et le Canton - Le déficit de la ressource confiance de la Confédération dans le périmètre du PNR du Val d'Hérens apparaît comme réthibitoire : la mauvaise image de la Confédération qui imposerait des règles a été un des principaux facteurs d'échec du PNR du Val d'Hérens |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|--|---|---|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Communes d'Agarn, Albinen, Gampel-Bratsch, Guttet-Feschel, Loèche, Loèche-les-bains, Mollens, Oberems, Salquenen, Unterems et Varen | <p>Conforter la valorisation des ressources naturelles, le développement économique en étendant le périmètre du PNR cantonal et obtenant des ressources financières fédérales</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Ressources politique : exécutifs des quatre communes membres du PNR cantonal préalable favorables, - Ressource consensus - Ressource organisation | <ul style="list-style-type: none"> - Ressources politique : exécutifs des communes favorables au parc, soutien majeur de M. J.-M. Cina, CE du Valais et ex CN ; - Ressource consensus et ressource organisation grâce au PNR cantonal préexistant pour l'élaboration participative du projet - Ressource personnel pour animer les groupes de travail | <ul style="list-style-type: none"> - Association des communes du Val d'Hérens : Grône, Saint-Martin, Mont-Noble, Vex, Hérémece et Evolène, | <ul style="list-style-type: none"> - Développer une offre de tourisme doux complémentaire au tourisme de masse | <ul style="list-style-type: none"> - Ressource financière et de personnel en tant que parc candidat - Ressource politique utilisée à la fois par les défenseurs et les opposants au projet - L'un des opposants a une influence politique forte en tant qu'ancien élu local, qu'il a utilisé à l'étape du vote par l'assemblée primaire | <ul style="list-style-type: none"> - Ressource financière pour développer ex-nihilo un projet de PNR dans le cadre du dépôt de candidature du parc : 700'000.- par an dont 420'000.- versés par la Confédération - Ressource personnel : non négligeable pour développer ex-nihilo un projet de PNR : une directrice + 2 ETP pour la préfiguration du parc | <ul style="list-style-type: none"> - Ressource politique partagée, plutôt en faveur des opposants pour le PNR du Val d'Hérens - Ressource politique décisive pour PNR Pfynges - Ressource personnel antérieur et ayant un capital confiance avec les partenaires locaux pour le PNR Pfynges |
|---|---|---|--|---|---|--|--|--|

| Groupes cibles | | | | | | | | |
|---|---|--|---------------------------------|--|--|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Agriculteurs forestiers, transformateurs, artisans et commerçants; - Prestataires de services de tourisme, d'éducation à l'environnement; prestataires de technologies respectueuses de l'environnement. - Propriétaires de foncier, d'infrastructures et de bâtiments qui ont des projets de développement | Favoriser les investissements publics et privés grâce à l'obtention du label parc | <ul style="list-style-type: none"> - Ressources information - Association faitière nationale ou régionale thématique, des exploitants forestiers, etc. | Ressources informations | <ul style="list-style-type: none"> - Mêmes catégories d'acteurs concernés. - Notamment le principal opposant, ancien chef du service cantonal de la chasse, Dominique Sierro, ancien président du Groupement de population de montagne du Valais romand (GPMVR), de la section Hérens de l'UDC | <ul style="list-style-type: none"> - Les détracteurs invoquent les effets négatifs d'une restriction du développement des constructions - Ils cherchent à démontrer que l'hypothèse causale n'est pas la bonne | Ressource information | <ul style="list-style-type: none"> - Ressource information : brochure de l'Office de Tourisme du Val d'Hérens pour les partisans du parc, - Ressource politique également utilisée pour un tout-ménage à l'encontre du projet | <ul style="list-style-type: none"> - L'aspect consensuel du passage du PNR Pfyng-Finges valaisan au PNR d'importance nationale n'a pas nécessité d'utiliser massivement la ressource information dans le cas du PNR Pfyng-Finges - A l'inverse, dans le cas du PNR du val d'Hérens, les ressources information et politique ont été largement utilisées, autant par les défenseurs que les détracteurs du projet |
| Bénéficiaires finaux | | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Habitants - Environnement - Touristes | Peu d'enjeu pour les habitants, du fait de la | - Droit de vote des habitants | - Droit de vote en faveur de la | Identiques | <ul style="list-style-type: none"> - Droit de vote des habitants - Pas de ressource | Droit de vote des habitants avec effet sanction qui a | Droit de vote des habitants contre la Charte du parc | La décision finale de création de chaque PNR a reposé sur |

| | | | | | | | | |
|--|--------------------------------|--|--|---|---|--|---|---|
| | préexistence d'un PNR cantonal | <ul style="list-style-type: none"> - Ressource Consensus des viticulteurs - Pas de ressource spécifique pour les touristes | <p>Charte du parc</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ressource consensus des viticulteurs | | spécifique pour les touristes | annulé la création du projet | | l'utilisation du droit de vote des habitants |
| Tiers perdants | | | | | | | | |
| Pas de typologie spécifique identifiée | | | | <ul style="list-style-type: none"> - Agriculteurs - Chasseurs, - Valaisans souhaitant conserver un maximum d'indépendance vis-à-vis de la Confédération - Promoteurs du tourisme de masse | <ul style="list-style-type: none"> - Démontrer que la perte d'autonomie n'est pas justifiée pour "seulement 140'000.- de subventions annuelles de la Confédération " - Démontrer (Dominique Sierro) que les objectifs du parc sont les bons mais que le parc n'est pas un outil nécessaire pour y parvenir - Démontrer sur la base d'exemples que des projets ou | <ul style="list-style-type: none"> - Ressource droit - Ressource communication - Ressource temps : une fois la votation passée, plus d'énergie à investir sur le projet qui est refermé pour de nombreuses années (il ne se passe rien si le projet ne se fait pas) - Ressource patrimoniale : les propriétaires d'infrastructures de remontées mécaniques ont un poids économique très fort pour promouvoir | <ul style="list-style-type: none"> - Ressource droit : Les deux conseillers communaux UDC - d'Hérémece, Grégory Logean et Marc -Antoine Genolet ont déposé une demande d'annulation de la votation sur le Parc naturel d'Hérens - Ressource communication - Tout ménage signé, - Accès aux médias : communication sur les sites internet des partis ou élus locaux, etc. | <ul style="list-style-type: none"> - Une partie des agriculteurs (viticulteurs) est favorable au PNR Pfyn-finges en tant que clientèle potentielle supplémentaire et image nature des produits |

| | | | | | | | | |
|---|--------------------------------------|--|--|------------|---|---|--|-----------------------------------|
| | | | | | atouts préexistent et sont suffisants : agritourisme, barrage de la grande Dixence, - Démontrer que le parc limitera la chasse ou l'héliski, ce qui n'est pas le cas | l'emploi et détiennent un monopole (sont de fait incontournables) - Les opposants sont au bénéfice de la ressource temps | - Tout ménage anonyme, développant des arguments pas toujours justes (désinformation volontaire), - Porte à porte pour amener les bulletins de vote | |
| Tiers gagnants | | | | | | | | |
| - Enviro business - Associations de protection du patrimoine, - Prestataires de service proches des valeurs du parc (guides, chalets d'alpage, etc.) sans toutefois être labellisés - WWF Valais | Pas d'objectifs spécifiques à priori | Position en faveur du parc prise par le WWF Valais | | Identiques | Pas d'objectifs spécifiques à priori | Position neutre prise par le WWF Valais | Réseau du WWF Valais non mobilisé, possiblement de façon stratégique pour ne pas donner d'arguments aux opposants au projet | Pas de différences significatives |

11.6 Tableau des PA

| Dimen- sions | PA cantonal | PA PNR Pfyng-Finges | PA PNR Val d'Hérens | DIFFERENCES |
|------------------------|--|---|--|---|
| Explicite vs implicite | Le PA cantonal est explicite. Toutefois ayant été élaboré simultanément à la phase de candidature des deux cas analysés, il est dès lors difficile de le considérer comme tel. Dans tous les cas, il s'agit d'un document publié et consultable par tous | Le PA est en soit un document public qui constitue une partie de la Charte. Il n'est toutefois pas publié sur le site internet du PNR. La Charte dans son intégralité (et donc le PA) a été soumise au comité directeur de l'EVDF (qui comprend les bourgeoisies), puis a été mis en consultation publique dans chaque commune, avant d'être validée par les assemblées primaires. Le PA peut donc être considéré comme explicite. Il n'est toutefois pas possible de le consulter facilement | <ul style="list-style-type: none"> - Le PA est en soit un document public qui constitue une partie de la Charte. La Charte, respectivement le PA n'a en tous les cas pas pu être validé par les assemblées primaires - Le PA a dû être soumis au comité directeur de l'association AVDH et aux assemblées primaires - Bien qu'invalidé par les assemblées primaires, le PA peut être considéré comme explicite | Bien qu'initialement il n'était pas prévu de soumettre le PA du PNR Val d'Hérens aux assemblées primaires, on peut considérer ces deux documents comme étant explicites |
| Degré d'ouverture | Le PA a été piloté par le Canton du Valais, par son Service cantonal des forêts et du paysage. Le mandat d'élaboration du PA a été confié à trois bureaux privés spécialisés dans les questions de l'environnement. Les cinq personnes émanant des trois bureaux précités forment le groupe de travail « Groupe de travail concept cantonal de parcs ». A notre connaissance aucune personne ou groupe d'intérêt n'a participé à l'élaboration du PA | Le PA a été élaboré par l'équipe de projet (directeur + team). Il n'a pas été ouvert à d'autres acteurs comme cela a été le cas pour l'élaboration des fiches de projets. Une première validation a été faite par le comité stratégique du PNR, qui lui comprend les bourgeoisies en plus des communes politiques. La population a ensuite pu consulter le PA avant de le valider à travers les assemblées primaires. Le PA peut en ce sens être considéré comme ouvert | <ul style="list-style-type: none"> - Le PA a été élaboré par l'équipe de projet (directeur + team). Il n'a pas été ouvert à d'autres acteurs comme cela a été le cas pour l'élaboration des fiches de projets. Il tient toutefois compte des résultats des groupes de travail ayant élaboré les fiches de projets. Une première validation a été faite par le comité stratégique du PNR composé des Présidents de communes. La population a pu consulter le PA avant de le valider à travers les assemblées primaires. Bien qu'invalidé, le PA peut en ce sens être considéré comme relativement ouvert | Le degré d'ouverture est un peu plus important dans le cas du PNR Pfyng-Finges puisque les bourgeoisies sont intégrées au comité directeur de l'EVDF. A ce titre, elles ont pu s'exprimer sur le contenu du PA avant qu'il ne soit soumis à la population |

| | | | | |
|---------------------------------|--|--|--|--|
| Degré de discrimination | <p>Le degré de discrimination est faible par rapport au PNR. Le PA a pour objectif principal de déterminer les zones potentiellement les plus intéressantes pour implanter des PNR. Le PA n'exclut pas non plus que des PNR se développent hors des zones retenues. Aucun critère limitatif ne figure dans le PA, mais des zones préférentielles figurent. C'est l'ensemble du territoire cantonal qui a fait l'objet de cette analyse</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Le PA est établi pour une période de 10 ans. Les objectifs d'action qui y figurent sont couvrants et s'inscrivent à l'intégralité des 5 objectifs stratégiques fixés par l'OFEV. En outre, aucune discrimination géographique n'apparaît dans le PA. Les objectifs d'actions du PA sont compris au sein du périmètre du PNR - Le PA peut donc être considéré comme peu discriminant au sens temporelle et géographique. La diversité des objectifs actions s'intègre dans le cadre fixé par l'OFEV (cinq objectifs stratégiques). Le PA comprend aussi un objectif d'action visant la diminution des risques engendrés par les dangers naturels. Cet objectif tente à élargir les compétences et missions initialement conférées à un PNR. Enfin, le PA comprend proportionnellement davantage d'objectifs d'actions relatifs à la protection et à la valorisation de l'environnement. De manière générale le PA peut être considéré comme peu discriminant - Sur la base des interviews menées, il est possible d'affirmer que le PA n'a que peu, voire aucun impact sur les finances communales (p.ex. suppression ou réaffectation de postes budgétaires en raison de la nécessité de financer le parc) | <ul style="list-style-type: none"> - Le PA est établi pour une période de 10 ans. Les objectifs d'action qui y figurent sont couvrants et s'inscrivent à l'intégralité des cinq objectifs stratégiques fixés par l'OFEV. En outre, aucune discrimination géographique ou temporelle n'apparaît dans le PA. Les objectifs d'actions du PA sont compris au sein du périmètre du PNR - Le PA est essentiellement orienté sur la valorisation économique régionale et la communication (sensibilisation du public). Les aspects environnementaux sont secondaires - Le PA peut donc être considéré comme relativement discriminant, car peu équilibré par rapport aux objectifs stratégiques fixés par l'OFEV - Sur la base des interviews menées, il est possible d'affirmer que le PA n'a que peu, voir aucun impact sur les finances communales (p.ex. suppression ou réaffectation de postes budgétaires raison de la nécessité de financer le parc) | <ul style="list-style-type: none"> - PA davantage tourné vers l'économie régionale pour le PNR Val d'Hérens et davantage vers l'environnement pour le PNR Pfyn-Finges - Le déséquilibre entre les objectifs stratégiques de l'OFEV et les objectifs des PA est plus important pour le projet de PNR Val d'Hérens |
| Restructuration de l'APA | <p>Le PA n'engendre aucune restructuration de l'APA. Il n'y figure aucune nouvelle règle qui imposerait des modifications organisationnelles des structures porteuses de projets de PNR</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Le PA implique une restructuration de l'APA. Des acteurs externes aux administrations publiques et aux organes politiques y sont intégrés. Cette restructuration n'est pas uniquement due au PA mais également au PPA, de par les dispositions prévues par l'ordonnance sur les parcs (art. 25 OParcs). En ce sens, le PA influence le niveau opérationnel du PNR avec la structure de l'équipe de projet et l'intégration de multiples groupes de travail et d'experts | <p>Le PA implique une restructuration de l'APA. Des acteurs externes aux administrations publiques et aux organes politiques y sont intégrés. Cette restructuration n'est pas uniquement due au PA mais également au PPA, de par les dispositions prévues par l'ordonnance sur les parcs (OParcs art. 25). En ce sens, le PA influence le niveau opérationnel du PNR avec la structure de l'équipe de projet et l'intégration de multiples groupes de travail et d'experts</p> | <p>Pas de différence</p> |

| | | | | |
|---|---|--|---|---|
| <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Affectation des ressources</p> | <p>L'affectation des ressources n'est pas impactée par le PA. Le financement est réglé à travers la RPT (conventions programmes de quatre ans) et validée par le Grand Conseil valaisan</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Sur le plan budgétaire un tiers du budget est consacré à la conservation et la valorisation de l'environnement soit plus de 1'275'000 CHF sur un budget total de 3'680'000 CHF. Le reste du financement est équitablement réparti sauf pour la recherche qui ne représente que 2% à 3% du budget total. En termes d'affectation des ressources, la moitié du budget est consacré au frais de personnel. De 2012 à 2022 le budget augmente de près de 2 mio de CHF - Le PA peut être considéré comme claire en termes d'affectation des ressources. Pour chaque objectif stratégique fixé par l'OFEV il est possible de déterminer clairement les montants financiers projetés | <ul style="list-style-type: none"> - Il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure les ressources sont affectées. A notre connaissance, aucune information, ni budget n'ont été établis au niveau du PA - Au vue de l'orientation du PA, davantage portée sur les projets de développement économiques régionaux, on ne peut que supposer que les ressources humaines et financières soient affectées en conséquence | <ul style="list-style-type: none"> - Impossible d'établir des différences en termes d'affectation des ressources car le PA du PNR Val d'Hérens ne contient pas suffisamment d'information sur le sujet |
|---|---|--|---|---|

11.7 Référentiel du PPA

Niveau fédéral

- Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) du 1er juillet 1966 (état du 1^{er} janvier 2017) (RS 451)
- Ordonnance sur les parcs d'importance nationale (OParcs) du 7 novembre 2007 (Etat le 1^{er} avril 2018) (RS 451.36)
- Manuel de l'OFEV sur la création et la gestion des parcs d'importance nationale de 2014 (ManOFEV)
- Manuel de l'OFEV sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement de 2011 (ManRPT)

Niveau cantonal

- Loi valaisanne sur la protection de la nature, du paysage et des sites (LcPN) du 13 novembre 1998 (état du 1er janvier 2018)
- Ordonnance sur la protection de la nature, du paysage et des sites (OcPN)
- Plan directeur cantonal valaisan (PDC) – fiche A10 Parcs naturels et patrimoine mondial de l'UNESCO
- Convention-programme pour la phase de création du PNR Pfyng-Finges (ConvProgPF) – non obtenue
- Convention-programme pour la phase de création du PNR Val d'Hérens (ConvProgVH) – non obtenue

Niveau des PNR

- Contrats de parc du PNR Pfyng-Finges (CPPF)
- Contrats de parc du PNR Val d'Hérens (CPVH)
- Statuts de l'association EVDH

| | | | |
|--|---|---|---|
| <p>Objectifs concrets</p> | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> LPN - art. 23g ManOFEV – section B – point 2 et 3 <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> (PDc – fiche A10) ConvProgPF ConvProgVH <p>Niveau du PNR Pfyf-Finges</p> <ul style="list-style-type: none"> CPPF – art. 3 | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> LPN - art. 23g ManOFEV– section B – point 2 et 3 <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> (PDc – fiche A10) ConvProgPF ConvProgVH <p>Niveau du PNR Val d’Hérens</p> <ul style="list-style-type: none"> CPVH – art. 3 | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> Pas de différence <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> Pas de différence par rapport au PDc Vraisemblablement pas de différence par rapport aux ConvProg des phases de création des deux PNR. <p>Niveau des PNR</p> <ul style="list-style-type: none"> Objectifs spécifiques à chaque PNR mais similaires sur le fonds et en conformité avec les axes stratégiques de l’OFEV |
| <p>Éléments évaluatifs</p> | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> OParcs – art. 8 al. 2 ManOFEV – partie 4A <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> ConvProgPF ConvProgVH <p>Niveau du PNR Pfyf-Finges</p> <ul style="list-style-type: none"> --- | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> OParcs – art. 8 al. 2 ManOFEV – partie 4A <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> ConvProgPF ConvProgVH <p>Niveau du PNR Val d’Hérens</p> <ul style="list-style-type: none"> --- | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> Pas de différence <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> Vraisemblablement pas de différence <p>Niveau des PNR</p> <ul style="list-style-type: none"> --- |
| <p>Éléments opérationnels</p> | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> LPN – art. 23j et 23k OParcs – art. 2 à 5 et art. 7 et 14 ManOFEV – partie 1B <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> LcPN – art. 21 ConvProgPF ConvProgVH <p>Niveau du PNR Pfyf-Finges</p> <ul style="list-style-type: none"> CPPF – art. 6 | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> LPN – art. 23j et 23k OParcs – art. 2 à 5 et art. 7 et 14 ManOFEV – partie 1B <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> LcPN – art. 21 ConvProgPF ConvProgVH <p>Niveau du PNR Val d’Hérens</p> <ul style="list-style-type: none"> CPVH – art. 3 al. 2 et 4 | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> Pas de différence <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> Pas de différence par rapport à la LcPN Vraisemblablement pas de différences dans les conventions-programmes <p>Niveau des PNR</p> <ul style="list-style-type: none"> Pas de différence fondamentale |
| <p>Organisation (APA), moyens financiers et autres ressources</p> | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> LPN – art. i, j, k et l OParcs – chapitre, 1, 2, 3 et 5 ManOFEV – introduction, partie 1b et 2b <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> LcPN – art. 21 | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> LPN – art. i, j, k et l OParcs – chapitre, 1, 2, 3 et 5 ManOFEV – introduction, partie 1b et 2b <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> LcPN – art. 21 | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> Pas de différence <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> Pas de différence |

| | | | |
|-----------------------------|---|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • OcPN – art. 28 • (PDc – marche à suivre en page 4) • ConvProgPF • ConvProgVH <p>Niveau du PNR Pfyf-Finges</p> <ul style="list-style-type: none"> • CPPF – art. 1, 2, 5 et 6 | <ul style="list-style-type: none"> • OcPN – art. 28 • (PDc – marche à suivre en page 4) • ConvProgPF • ConvProgVH <p>Niveau du PNR Val d'Hérens</p> <ul style="list-style-type: none"> • CPVH – art. 1, 2 et 4 | <p>Niveau des PNR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pas de différence fondamentale |
| Éléments procéduraux | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> • LPN – chapitre 5 et 6 • OParcs – art. 29 à 31 • ManOFEV – partie 1b, 2b et 4b <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> • OcPN – chapitre 6 et 7 • (PDc – marche à suivre en page 4) • ConvProgPF • ConvProgVH <p>Niveau du PNR Pfyf-Finges</p> <ul style="list-style-type: none"> • CPPF – art. 7 à 11 | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> • LPN – chapitre 5 et 6 • OParcs – art. 29 à 31 • ManOFEV – partie 1b, 2b et 4b <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> • OcPN – chapitre 6 et 7 • (PDc – marche à suivre en page 4) • ConvProgPF • ConvProgVH <p>Niveau du PNR Val d'Hérens</p> <ul style="list-style-type: none"> • PGVH – art. 5 à 10 | <p>Niveau fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pas de différence <p>Niveau cantonal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pas de différence <p>Niveau des PNR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pas de différence fondamentale |

L'IDHEAP en un coup d'oeil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance. Il est intégré dans la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.