

# Favoriser l'économie dans les espaces fonctionnels

Les espaces économiques dépassent souvent les frontières cantonales. Un développement économique efficace privilégie donc les espaces dits fonctionnels au lieu de se focaliser sur les cantons et les communes. *Sabine Kollbrunner*

**Abrégé** Les relations économiques et sociales se développent souvent dans des espaces dits « fonctionnels » qui s'étendent au-delà des limites communales et cantonales. Cette collaboration, qui dépasse les frontières, permet de dégager des synergies et de trouver des solutions rationnelles. Les espaces fonctionnels ne correspondent toutefois pas à une réalité politique. C'est pour cette raison que le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) s'est associé aux cantons pour que la promotion économique s'inscrive plus particulièrement dans ce cadre géographique. Citons, à ce propos, deux outils essentiels : la nouvelle politique régionale (NPR) et les projets-modèles pour un développement territorial durable, qui bénéficient notamment de l'appui d'autres services fédéraux.

**L**e travail, la formation et les loisirs nous amènent à évoluer dans des espaces toujours plus étendus. Ce phénomène a pris de l'ampleur avec le développement de l'offre de transports, la numérisation croissante et les mutations sociales. Songeons au télétravail, qui permet d'exercer une activité professionnelle en dehors des locaux de l'entreprise. En revanche, les limites institutionnelles n'ont guère évolué ces dernières années. Prenons les fusions cantonales : elles n'ont toujours pas convaincu à ce jour, et seuls quelques cantons, dont Glaris, ont réduit considérablement le nombre de leurs communes.

Lorsque les territoires politiques et les aires relationnelles ne coïncident plus, des espaces fonctionnels ignorant les frontières se mettent

en place. Ces zones comprennent un ou plusieurs centres, avec leur périphérie. Leur taille change en fonction du thème abordé. Ainsi, les zones couvertes par les universités et les hôpitaux ne se recoupent pas.

Dans les espaces fonctionnels, les centres et les zones rurales se complètent. Les aires urbaines sont avantagées par leur densité : ce sont souvent des pôles d'innovation, et c'est là que les entreprises installent généralement leur siège. Ces espaces présentent toutefois des inconvénients, liés par exemple aux surcharges de trafic ou au manque de place. En revanche, les zones rurales conviennent davantage aux petites et moyennes entreprises (PME) spécialisées et jouent un rôle important pour les loisirs de proximité, le tourisme, la production alimentaire et la protection du paysage. Elles sont toutefois plus difficiles d'accès et moins attrayantes sur le plan économique. Aujourd'hui, l'opposition ville-campagne est moins nette, les deux espaces tendant à se confondre.

## Le « Projet de territoire Suisse », un cadre d'orientation

La Confédération, les cantons, les villes et les communes sont unanimes : les espaces fonc-

### Projets soutenus par le Seco : trois exemples

Dans le projet-modèle *Valorisation des paysages naturels et cultivés du Mattertal*, les communes du Mattertal ont lancé de nouvelles offres touristiques (montées à l'alpage, randonnées le long des bisces, etc.) pour inciter les touristes à rester dans la vallée qui mène à Zermatt.

Grâce à la *Plateforme de développement de Lucerne et du lac des Quatre-Cantons*, un

développement de destination intercantonal soutenu par le programme Innotour, la région touristique de Suisse centrale est mieux à même de se positionner à l'international et de fédérer ses forces : Lucerne et le complexe hôtelier du Bürgenstock font office de pôles touristiques.

Le projet *Renforcement de l'Arc jurassien par l'économie présentielle* du

*programme-pilote Territoire d'action Économie* vise à maintenir la production économique dans la région, que ce soit par le biais de prestations offertes aux personnes qui y vivent et y travaillent (économie présentielle), des produits régionaux ou d'espaces de travail partagés.



La vallée de Zermatt mise sur le tourisme durable. Pont suspendu à Randa (VS).

tionnels complètent notre système fédéraliste dans une mesure essentielle. Bon nombre de tâches se règlent de manière plus rationnelle et plus efficace dans ces espaces que dans les communes ou les cantons. Le Projet de territoire Suisse, approuvé en 2012 par les trois échelons de l'État et par les villes, recommande d'agir davantage à l'échelle des espaces fonctionnels<sup>1</sup>.

Confédération, cantons et communes utilisent aujourd'hui le Projet de territoire Suisse pour planifier leurs politiques sectorielles à incidence territoriale. Partout, des projets de territoire régionaux ont fleuri à plus petite échelle. De nombreux cantons organisent des activités de promotion économique dans les espaces fonctionnels, à l'image de Zurich avec sa Greater Zurich Area. Au Secrétariat d'État à l'économie (Seco), le Projet de territoire Suisse est une référence, notamment dans le domaine de la politique régionale.

Les acteurs extérieurs à l'administration sont, eux aussi, convaincus de l'importance des espaces fonctionnels. À titre d'exemple, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) recommandait en 2011, dans son examen territorial relatif à la Suisse,

de penser davantage à l'échelle des espaces fonctionnels. L'an dernier, le laboratoire d'idées libéral Avenir Suisse mettait en lumière ces mêmes espaces formés par les communautés de vallée dans son rapport consacré à l'avenir économique des régions de montagne<sup>2</sup>.

Les espaces fonctionnels ont plusieurs atouts : collaborer au-delà des frontières permet d'exploiter des synergies et de trouver des solutions souvent plus rationnelles. En coopérant avec leurs voisins, les régions peuvent exploiter leurs forces tout en profitant des prestations des autres. Généralement, les espaces qui dépassent les frontières politiques permettent d'atteindre la taille critique utile à la mise en œuvre de mesures liées à l'économie, à la formation ou aux transports.

Il n'en demeure pas moins que penser et agir en termes d'espaces fonctionnels pose de nombreux défis. Par exemple, de tels territoires possèdent rarement des structures administratives ou des ressources propres, ce qui restreint leur marge de manœuvre. On constate par ailleurs un certain « déficit démocratique » dans les décisions prises au sein d'espaces fonctionnels qui ne disposent pas de leur propre organe législa-

<sup>1</sup> Conseil fédéral et al. (2012).

<sup>2</sup> OCDE (2011) et Avenir Suisse (2017).

tif. Il existe certes parfois des commissions parlementaires intercommunales ou intercantionales, mais il est souvent plus simple de mettre en œuvre une solution à l'échelle communale ou cantonale, du fait que les décideurs publics sont ancrés dans des espaces institutionnels.

## Un développement économique efficace

Les espaces fonctionnels sont essentiels au développement économique. Leurs centres sont généralement des moteurs de croissance et d'innovation : dans un petit espace fonctionnel comme une communauté de vallée, le centre peut être un village ou une petite ville et, dans un grand espace fonctionnel, c'est habituellement une métropole. Les espaces fonctionnels assurent un développement économique efficace, car ils permettent aux différents acteurs de se compléter et de valoriser leurs potentiels de manière optimale. Les obstacles restent toutefois nombreux : les différentes régions se font aussi concurrence et, si elles ne veulent pas se priver de recettes fiscales, elles ont tout intérêt à alimenter la croissance au sein des frontières communales ou cantonales.

Pour que le développement économique s'inscrive davantage à l'échelle des espaces fonctionnels, la promotion économique du Seco mise, entre autres, sur les incitations de l'État. Avec la nouvelle politique régionale (NPR), la Confédération et les cantons soutiennent des programmes et des projets qui s'étendent au-delà des frontières cantonales ou nationales<sup>3</sup>. L'encouragement de l'innovation, que la Confédération soutient en priorité dans des espaces fonctionnels dénommés « systèmes régionaux d'innovation » (RIS), en est un exemple. Ces RIS sont des espaces économiques dans lesquels les entreprises, les hautes écoles et les instances de promotion de l'innovation fonctionnent en réseau dans un esprit de créativité et d'efficacité. La Confédération et les cantons renforcent

cette dynamique en favorisant le réseautage et en procédant à des opérations de suivi.

Dans le tourisme, le Seco soutient le programme Innotour, qui encourage l'innovation, la collaboration et la professionnalisation en dépassant également les frontières cantonales (voir *encadré*)<sup>4</sup>. Les allègements fiscaux prévus dans le cadre de la politique régionale de la Confédération visent également les centres régionaux et se concentrent sur les espaces fonctionnels.

Le Seco, épaulé par d'autres services fédéraux, donne de nombreuses impulsions. La Confédération favorise les initiatives transversales innovantes avec ses « projets-modèles pour un développement territorial durable », dont certains portent spécifiquement sur le développement économique dans les espaces fonctionnels. Enfin, le programme pilote Territoire d'action Économie, qui est basé sur le Projet de territoire Suisse évoqué plus haut, est une autre mesure faisant intervenir plusieurs offices.

En conclusion, le développement économique efficace dans les espaces fonctionnels complète idéalement les actions menées dans les espaces institutionnels. À l'avenir, le Seco continuera, avec l'aide des cantons, à promouvoir de manière significative ce genre de projets pour faire tomber les barrières administratives.



**Sabine Kollbrunner**

Géographe, collaboratrice scientifique, secteur Politique régionale et d'organisation du territoire, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

### Bibliographie

Avenir Suisse, *Un avenir économique pour les régions de montagne*, 2017.  
Conseil fédéral, CdC, DTAP, UVS, ACS. *Projet de territoire Suisse*, 2012.  
OCDE, *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse*, 2011.

<sup>3</sup> Voir le site de Regio-suisse.

<sup>4</sup> Voir le site d'Innotour.