

Les grandes lignes d'une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux

Les régions de montagne et les espaces ruraux constituent un cadre de vie et un lieu de résidence pour plus d'un quart de la population suisse. Ils remplissent aussi d'importantes fonctions, puisqu'ils sont à la fois des espaces économiques, de régénération et de détente. Les défis à affronter sont nombreux; pour les surmonter, il faut une stratégie fédérale cohérente. Un rapport d'experts en esquisse les grandes lignes, en mettant l'accent sur le renforcement et l'instauration d'un cadre de gouvernance.



Lotissement à Höfen (canton de Berne). L'espace rural périurbain fait partie des zones qui attestent une croissance démographique dynamique.

Photo: Heike Mayer

Depuis les années nonante, les citadins sont deux fois plus nombreux, en Suisse, que les campagnards et les montagnards¹. Par conséquent, la politique du développement territorial s'est concentrée davantage ces dernières décennies sur les agglomérations et les centres urbains, soit les moteurs du développement économique et social. Ainsi, la Confédération soutient les conurbations et leur périphérie en améliorant la coordination entre le développement de l'habitat et des transports ou en renforçant

la collaboration entre tous les échelons de l'État sous l'égide de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA).

Malgré la moindre attention que leur portent les milieux politiques, les régions de montagne et les espaces ruraux ne sont cependant pas devenus un «espace résiduel», voire une «zone morte» négligeable². Ainsi, dans le secteur productif, l'emploi en milieu rural dépasse celui de l'espace urbain. L'espace rural périurbain fait même partie des zones qui attestent une croissance démographique dynamique³.

Il n'en reste pas moins que les régions de montagne et les espaces ruraux font face à de grands défis. Certains sont d'origine mondiale, comme les conséquences du changement climatique ou la fluctuation des taux de change. Ces problèmes pèsent sur le tourisme, alors qu'il s'agit d'un secteur économique important pour l'espace rural et les régions de montagne. D'autres – des scrutins nationaux comme l'initiative sur les résidences secondaires (2012) ou celle sur l'abolition de l'imposition forfaitaire (2014) – ont mis en lumière un net fossé entre la ville et la campagne.



Pr Heike Mayer
Professeur de géographie économique, Institut de géographie et centre pour le développement régional, université de Berne



Daniel Baumgartner
Développement territorial et économique, Ernst Basler + Partner

Tableau 1

Importance de l'espace rural en Suisse

	Nombre de communes	Population résidente	Nombre d'emplois
Suisse entière (100%)	2550	7 856 000	3 398 000
Espace rural périurbain	52%	22%	14%
Espace rural périphérique	11%	3%	3%
Centres touristiques alpins	1%	1%	1%
Espace urbain	36%	74%	82%

Source: Ecoplan (2012b) / La Vie économique

Tableau 2

Caractérisation des régions de montagne et des espaces ruraux

Type d'espace	Caractéristiques
Espace rural périurbain	L'espace rural périurbain se caractérise par le fait que le centre urbain le plus proche est en général atteignable en 20 minutes de voiture au plus. Il se situe donc non loin d'agglomérations ou de villes isolées, principalement sur le Plateau suisse. Il est très prisé comme lieu d'habitation et parfois de travail, tout en se prêtant bien à l'agriculture la plupart du temps.
Espace rural périphérique	L'espace rural périphérique se situe hors des zones atteignables par le transport individuel motorisé de l'espace rural périurbain et en dehors du Plateau suisse. Il se subdivise encore selon la densité de l'habitat.
Centres touristiques alpins	Les centres touristiques alpins se caractérisent par leur implantation alpine, le nombre élevé des nuitées et une dotation bonne à très bonne en services et en infrastructures. Grâce à la forte stabilité de la population et des emplois dont ils ont fait preuve par le passé, ils ont une importance particulière dans le milieu rural. Dans un espace alpin peu peuplé, ils assument des fonctions de centre plus ou moins grandes.
Centres urbains moyens ou petits	Un centre urbain moyen ou petit compte au moins 10 000 habitants ou est un chef-lieu cantonal. Du point de vue national, les centres urbains moyens ou petits jouent un rôle essentiel à l'égard du réseau des villes à l'intérieur d'un territoire d'action.
Centres ruraux	Un centre rural désigne une commune de l'espace rural qui assure des services centraux importants pour les environs et les communes des alentours (formation, santé publique, administration, approvisionnement, mais aussi emplois). En règle générale, un centre rural compte plus de 5 000 habitants et se situe à au moins 15 minutes d'une agglomération ou d'une ville par les transports individuels motorisés (auto, motocyclette).

Source: site Internet de l'ARE et annexe du Projet de territoire Suisse (ARE 2012, 2014) / La Vie économique

C'est dans ce contexte que le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'élaborer une *Stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux*⁴. Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a donc fait rédiger un rapport d'experts, qui présente les grandes lignes de la stratégie recherchée et décrit les axes possibles de sa mise en œuvre⁵.

Éléments clés de la future stratégie pour la montagne et les espaces ruraux

Les défis qui attendent les espaces ruraux et les régions de montagne suisses sont certes comparables à ceux que connaissent les pays limitrophes⁶. L'élaboration d'une stratégie cohérente de la Confédération envers ces zones soulève, toutefois, trois problèmes spécifiques:

1. *L'hétérogénéité territoriale.* Les régions de montagne et les espaces ruraux suisses ne sont pas des espaces homogènes. À elles seules, les régions de montagne se caractérisent par la juxtaposition de (petits) centres urbains, d'une couronne de communes périurbaines dans le fond des vallées, de centres touristiques à vocation internationale et de zones périphériques isolées⁷. Toute stratégie de la Confédération devra tenir compte de cette hétérogénéité et permettre des initiatives de développement spécifiques, fondées sur les atouts régionaux.
2. *L'évolution en dents de scie de la politique fédérale.* La politique envers les régions de montagne et les espaces ruraux n'est pas explicitement une politique de la Confédération. Elle a, toutefois, fortement évolué ces dernières années et a trouvé sa place dans certaines politiques sectorielles⁸. Les objectifs fixés dans les lois actuelles et qui ont un impact territorial sur les régions de montagne et les espaces ruraux sont dispersés dans diverses politiques sectorielles, comme la politique agricole, celle des transports ou de l'environnement. Ils se contredisent parfois⁹. Une stratégie de la Confédération doit être en mesure d'appliquer ces différentes bases légales de manière à ce qu'elles aboutissent à une vision claire du développement des régions de montagne et des espaces ruraux.
3. *Complexité institutionnelle de la Suisse.* La structure fédéraliste du pays aboutit à ce que les trois échelons de l'État (Confédération, cantons, communes) impriment leur marque sur le développement territorial des régions de montagne et des espaces ruraux. Or, les différents objectifs ne se recoupent pas toujours. La stratégie fédérale doit être en mesure d'accorder entre elles les visions de la Confédération, des cantons et des communes, de façon à ce qu'elles débouchent sur une politique du développement territorial cohérente.

Le rapport d'experts propose d'axer la stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux sur une vision à long terme, qui voit en ceux-ci des parties économiquement compétitives, socialement variées et écologiquement importantes d'une Suisse polycentrique aux fonctions intégrées. Cette vision part en outre de l'idée qu'avec leur diversité et leurs potentiels spécifiques, les régions de montagne et les espaces ruraux fournissent une contribution importante au développement durable de la Suisse. Elle constate enfin

Bibliographie

- Blöchliger H., *Baustelle Föderalismus*, NZZ Libro, Zurich, 2005.
- Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA, éd.), *Stratégie territoriale des espaces alpins en Suisse*, Coire, 2014, CGCA.
- Diener R., Herzog J., Meili M., De Meuron P. et Schmid C., *Die Schweiz: Ein städtebauliches Portrait*, Birkhäuser, Bâle, Boston, Berlin, 2005.
- Ecoplan, *Politikinstrumente für den ländlichen Raum. Synergien, Widersprüche und Lücken*, sur mandat du Réseau de la Confédération pour l'espace rural, Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne, 2013 (a).
- Ecoplan, *Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012*, Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne, 2012 (b).
- Mayer H., Baumgartner D., Messerli P., Gløersen E. et Michelet J., *Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz*, Institut de géographie de l'université de Berne & Département de géographie et de l'environnement de l'université de Genève, Berne & Genève, 2013, pp. 1–57.
- Mayer H., Baumgartner D., Gløersen E. et Michelet J., *Mountain and Rural Economies Under Pressure: Identifying Global and National Challenges for Sustainable Economic Development in Mountain and Rural Areas in Switzerland*, Institut de géographie de l'université de Berne & Département de géographie et de l'environnement de l'université de Genève, Berne & Genève, 2013.
- Société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale (OEPR), *Les espaces ruraux en Suisse*, Berne, 2006.
- Rudaz G. et Debarbieux B., *Die schweizerischen Berggebiete in der Politik*, vdf, Zurich, 2014.

1 Ecoplan (2012b).

2 Diener et al. (2005).

3 Ecoplan (2012b).

4 Motion 11.3927 (Maissen): «Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer, en collaboration avec les représentants les plus importants des régions de montagne et des espaces ruraux, une stratégie cohérente pour les régions et espaces concernés. Cette stratégie doit comprendre des principes généraux et des lignes directrices ainsi que des délais concrets quant à leur mise en œuvre. À cet effet, une attention particulière sera portée aux aspects population, économie, ressources naturelles et occupation décentralisée du territoire, ainsi qu'à la collaboration verticale des acteurs concernés dans toutes les administrations publiques.»

5 Mayer et al. (2014).

6 Mayer et al. (2013).

7 En 2014, la Conférence gouvernementale des cantons alpins a élaboré une *Stratégie des cantons alpins pour un espace alpin viable*.

8 Rudaz et Debarbieux (2014).

9 Ecoplan (2012a).

10 Voir par exemple OEPR (2006).

11 Blöchliger (2004).

12 Voir www.ave.admin.ch, rubriques «Actualités» > «Publications» > «Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne»

qu'avec les agglomérations, les régions de montagne et les espaces ruraux imprègnent notre identité.

Des mesures concrètes proposées

Le rapport d'experts propose, en premier lieu, de renforcer la coordination des instruments existants (de gouvernance) et de promouvoir plus fortement et de façon plus ciblée les initiatives régionales fondées sur les potentiels de développement spécifiques au territoire. En termes concrets, il préconise les mesures suivantes:

1. *Renforcement du Réseau de la Confédération pour l'espace rural.* Ce réseau a été créé en 2002 par la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT). Le renforcer consiste à améliorer continuellement la cohérence de l'action de l'État au niveau fédéral (stratégie descendante) et de la garantir à long terme.
2. *Mise en place d'un Comité tripartite chargé du développement stratégique de la politique des régions de montagne et des espaces ruraux.* Il s'agit d'y intégrer, sous une forme appropriée, les principaux acteurs étatiques et privés des régions de montagne et des espaces ruraux. On renforcera ainsi la coordination verticale de la stratégie, autrement dit l'harmonisation courante et le développement stratégique des éléments participant de la stratégie descendante (coordination des politiques fédérales) et de ceux qui sont, au contraire, ascendants (initiatives régionales de développement).
3. *Renforcement de l'échelon régional (supracommunal).* L'encouragement ciblé des acteurs régionaux permettra de mettre en place des interlocuteurs capables d'adapter la politique cohérente de la Confédération aux atouts locaux et régionaux (démarche ascendante). Ces groupes d'acteurs régionaux seront d'abord développés à partir des organisations régionales existantes ou, dans tous les cas, nouvellement créés par des incitations ciblées.

Ces trois éléments nouveaux ou renforcés de la coopération et du développement consolideront l'efficacité des instruments de la Confédération en faveur des régions de montagne et des espaces ruraux. Tous ces instruments sont, cependant, considérés comme subsidiaires: ils sont simplement censés fournir à la population et à l'économie locales des conditions qui favorisent autant que possible la valeur ajoutée et l'emploi.

Pour une politique des petits pas

Telles qu'esquissées dans le rapport des experts, les grandes lignes d'une stratégie possible de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux restent délibérément abstraites quant à leur éventuelle mise en œuvre politique. La coordination renforcée des instruments fédéraux et l'extension des initiatives régionales de développement sont d'ailleurs des orientations qui ont déjà été discutées à plusieurs reprises¹⁰.

Les grandes lignes exposées dans le rapport poursuivent donc une politique des petits pas plutôt que d'exiger un modèle entièrement neuf pour les régions de montagne et les espaces ruraux. La mise en œuvre des nouveautés proposées se heurte néanmoins déjà à de grands défis.

Au niveau fédéral, la transformation du Réseau de la Confédération pour l'espace rural en organe de pilotage et de coordination au sein de l'administration fédérale pourrait n'être pas facile à mettre en œuvre. Or, faute d'extension substantielle des compétences directoriales ou budgétaires de cet organe, l'effet coordinateur pourrait rester largement inexistant. On ne sait pas encore si les conditions juridiques et politiques d'une telle extension existent.

La *collaboration verticale* au sein d'un Comité tripartite posera la question des interfaces entre la politique du développement territorial des espaces ruraux, d'une part, et des zones urbaines, de l'autre. De nombreux problèmes ne s'arrêtent en effet pas aux démarcations entre ville et campagne. Ils devraient donc être traités conjointement par les zones d'agglomération et les espaces ruraux. Pareil traitement commun entraîne cependant inévitablement des problèmes de délimitation par rapport aux organes existants, en particulier la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA).

L'encouragement de l'échelon régional soulève, quant à lui, la question de la légitimation politique des initiatives et des groupes d'acteurs régionaux, donc de leur ancrage institutionnel dans le système fédéral¹¹.

La politique adoptée par le Conseil fédéral pour les régions de montagne et les espaces ruraux s'attaque à ces problèmes et la démarche progressive privilégiée définit un cadre de pilotage souple permettant d'accorder les instruments de la Confédération avec les initiatives locales et régionale de développement¹². À moyen terme, un tel cadre souple ne favorisera pas seulement le développement durable des régions de montagne et des espaces ruraux, mais renforcera aussi de manière idéale la cohésion entre les régions de montagne et le Plateau suisse. ■