



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne

Rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen du 29 septembre 2011

Pour un développement cohérent du territoire suisse

Rapport du 18 février 2015

Impressum

Editeur

Conseil fédéral

Direction du projet

Office fédéral du développement territorial (ARE)

Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Direction de la promotion économique

Mode de citation

Conseil fédéral (2015): Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne; Rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen du 29 septembre 2011. Pour un développement cohérent du territoire suisse. Rapport du 18 février 2015. Berne.

Distribution

Disponible sous forme électronique sur www.are.admin.ch et www.seco.admin.ch

Disponible également en allemand et en italien.

Inhaltsverzeichnis

Aperçu.....	6
Partie A: Les conditions-cadres.....	14
1 Pour un développement territorial cohérent en Suisse.....	14
2 Contexte.....	19
3 But de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne.....	20
4 Les espaces ruraux et les régions de montagne de la Suisse.....	21
4.1 Caractéristiques des espaces ruraux et des régions de montagne	21
4.2 Fonctions et prestations.....	24
4.3 Défis.....	26
5 Des politiques fédérales variées ayant un impact sur les espaces ruraux et les régions de montagne, et lacunes et contradictions dans leur mise en œuvre.....	34
5.1 Rôle des différents acteurs dans la mise en œuvre des politiques fédérales	34
5.2 Politiques fédérales et leurs instruments et mesures	35
5.2.1 Péréquation financière et compensation des charges (RPT)	35
5.2.2 Aménagement du territoire	36
5.2.3 Politique régionale.....	37
5.2.4 Politique du tourisme	38
5.2.5 Politique agricole	39
5.2.6 Politique des transports	39
5.2.7 Service universel	41
5.2.8 Politique environnementale	41
5.2.9 Politique énergétique.....	43
5.2.10 Contexte international et européen.....	44
5.3 Coordination et gestion des conflits	46
5.4 Transferts financiers en faveur des espaces ruraux et des régions de montagne	51

Partie B: vision, objectifs et principes d'action de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne .. 59

6	Concept politique	59
6.1	Vision	60
6.2	Objectifs à long terme pour les espaces ruraux et les régions de montagne	60
6.3	Principes d'action	62
6.3.1	Renforcer la coopération entre les partenaires par-delà les frontières territoriales et sectorielles	62
6.3.2	Renforcer la gouvernance horizontale et verticale	62
6.3.3	Définir les priorités d'affectation et renforcer les centres.....	62
6.3.4	Coordination spatiale des instruments, mesures et projets	63
6.3.5	Renforcer les initiatives locales.....	63
6.4	Modèle de gouvernance	64
6.5	Périmètre d'impact de la politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne.....	66

Partie C: Mise en oeuvre de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne 68

7	Instrument et mesures	68
7.1	Instruments et mesures de la politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne	70
7.1.1	Processus stratégiques territoriaux au niveau régional	70
7.1.2	Soutenir les initiatives locales et régionales.....	74
7.1.3	Renforcer le Réseau de la Confédération pour l'espace rural.....	76
7.2	Instruments et mesures communs de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne et la politique des agglomérations	78
7.2.1	Projets-modèles pour un développement territorial durable	78
7.2.2	Programme pilote Territoires d'action (PHR)	81
7.2.3	Systèmes régionaux d'innovation (RIS)	85
7.2.4	Conférence tripartite	87
7.2.5	Ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire	90
7.2.6	Gestion des connaissances sur le développement territorial en Suisse	93

8	Ressources	96
9	Monitoring et évaluation des effets de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne	99
	Annexes	100
	Annexe A: Nouvelle définition des agglomérations	100
	Annexe B: Table des figures.....	103
	Annexe C: Index des tableaux.....	103
	Annexe D: Liste des abréviations	104
	Annexe E: Glossaire.....	108
	Annexe F: Bibliographie	116

Aperçu

La Suisse se distingue par une diversité paysagère, politique, culturelle, linguistique et économique extraordinaire, qui façonne l'identité nationale et l'image du pays à l'étranger. Cette diversité est toutefois sous pression. En raison des changements économiques, sociaux et environnementaux en cours, des défis majeurs attendent le développement territorial en Suisse.

Avec la politique des agglomérations, la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne forme l'une des clés de voûte du développement territorial. Les deux politiques, en se complétant, apportent une réponse importante au Projet de territoire Suisse qui demande de penser et d'agir en termes de territoires d'action et de dépasser le clivage ville-campagne. Le développement coordonné de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne permet de tenir compte adéquatement des défis spécifiques ainsi que des défis communs de la ville et de la campagne, et apporte une contribution essentielle à un développement cohérent du territoire, au maintien et au renforcement de la cohésion du pays.

La modification du 15 juin 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, crée la base légale nécessaire au développement d'un milieu bâti compact qui préserve le paysage et qui, simultanément, améliore l'attrait de la Suisse en tant que lieu d'habitation et de travail.

Les défis rencontrés dans les espaces ruraux et les régions de montagne

Les espaces ruraux et les régions de montagne fournissent des prestations importantes à l'ensemble du pays et jouent un rôle essentiel dans le développement durable de la Suisse. Plus d'un quart de la population suisse vit dans les espaces ruraux et les régions de montagne. En plus de constituer les milieux de vie et d'habitation de la population, ces espaces et régions remplissent d'autres fonctions importantes comme espaces économiques, de détente et d'identification, mais aussi comme espaces à forte valeur naturelle et paysagère et espaces de régénération. Ville, campagne et régions de montagne sont en outre fortement interconnectées et interdépendantes (p. ex. flux pendulaires, déplacements pour les loisirs).

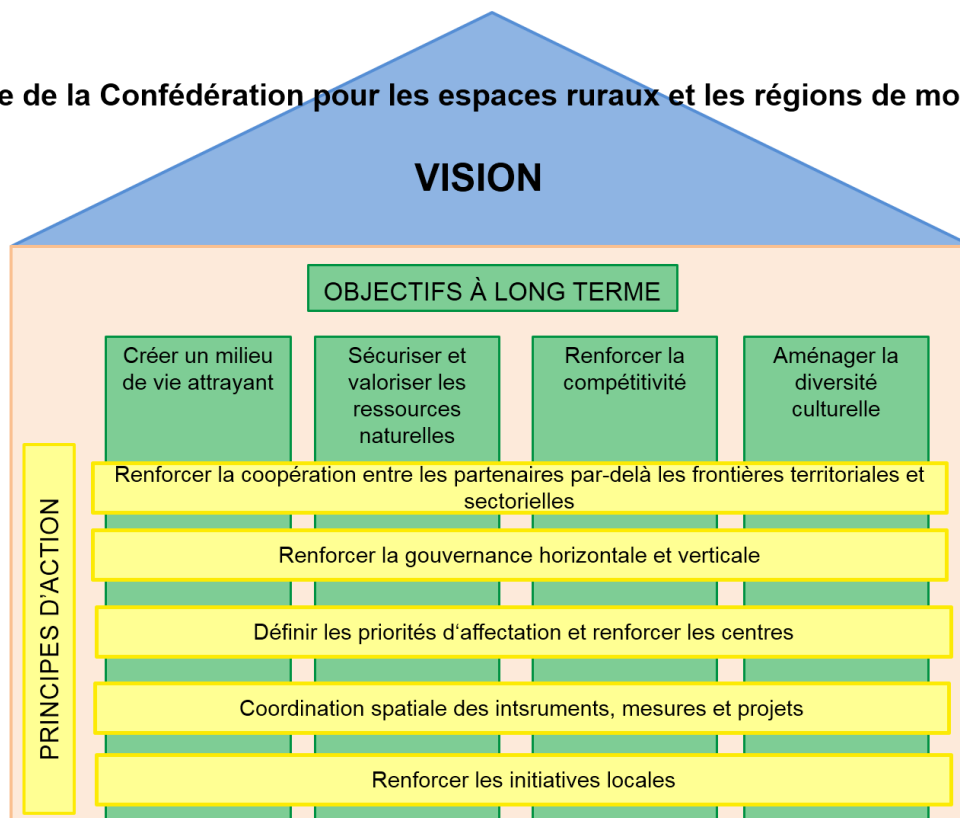
La mondialisation, les mutations de la société et les changements climatiques influencent le développement des espaces ruraux et des régions de montagne en Suisse. De telles dynamiques placent ces espaces et régions devant des défis d'envergure non modifiables, qui diffèrent en partie des défis rencontrés par les espaces urbains. A titre d'exemple, les espaces ruraux périurbains connaissent une forte expansion du milieu bâti et un étalement urbain, tandis que les espaces ruraux périphériques sont confrontés à l'exode et au vieillissement de leur population. Le changement structurel survenu dans l'agriculture, l'industrie et le tourisme, le franc fort ainsi que la faible compétitivité et la perte d'attrait des habitations de ces régions constituent des difficultés supplémentaires. Parallèlement, on assiste à une augmentation des défis qui concernent les espaces fonctionnels englobant ville et campagne. Ces défis comportent des risques, mais ils offrent aussi de nouvelles chances de développement durable.

Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne

Par le biais de la mesure 69 du programme de la législature 2011 à 2015 «mener une politique globale de l'espace rural» et la motion Maissen («11.3927 Stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux»), le Conseil fédéral a été chargé de développer une politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

La présente politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne s'appuie sur deux rapports de base, réalisés sous la direction du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et encadrés par des groupes de travail tripartites. Ces deux rapports ont permis de développer un concept politique doté d'une vision, d'objectifs à long terme, de principes d'action stratégiques, ainsi que d'instruments et de mesures en faveur des espaces ruraux et des régions de montagne.

Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne



Concept politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne

Vision

La vision tient compte de la diversité et des potentiels spécifiques des espaces ruraux et des régions de montagne.

- Les régions de montagne et les espaces ruraux apportent par leur variété, leurs potentiels spécifiques et l'utilisation de leurs relations fonctionnelles avec les agglomérations une contribution importante au développement durable du territoire suisse.
- Les lieux de résidence et de travail ont des perspectives de développement à long terme, et la qualité de leurs espaces naturels, de leurs paysages et de leurs zones de

détente est garantie.

- Des acteurs innovants et entrepreneuriaux sont en mesure de développer aux niveaux communal et régional, conjointement avec la Confédération et les cantons, tout en s'inscrivant dans les échanges internationaux, des réponses d'avenir aux défis économiques, sociaux et environnementaux qui se présentent.
- Associés aux espaces urbains, les régions de montagne et les espaces ruraux marquent l'identité, l'image et, par conséquent, le développement de la Suisse.

Objectifs à long terme

Pour que cette vision se reflète dans la politique de la Confédération, quatre objectifs à long terme ont été définis pour décrire la situation à atteindre dans les espaces ruraux et les régions de montagne.

- Objectif 1: créer un milieu de vie attrayant
- Objectif 2: sécuriser et valoriser les ressources naturelles
- Objectif 3: renforcer la compétitivité
- Objectif 4: aménager la diversité culturelle

Principes d'action

La politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne vise à renforcer les acteurs régionaux et la cohérence des instruments et des mesures de la Confédération qui ont un impact sur ces espaces et régions en Suisse. Pour que ce renforcement et la mise en œuvre de cette politique puissent être fructueux à long terme, les mesures de l'Etat doivent s'orienter en fonction de cinq principes d'action, qui s'appuient sur les objectifs à long terme.

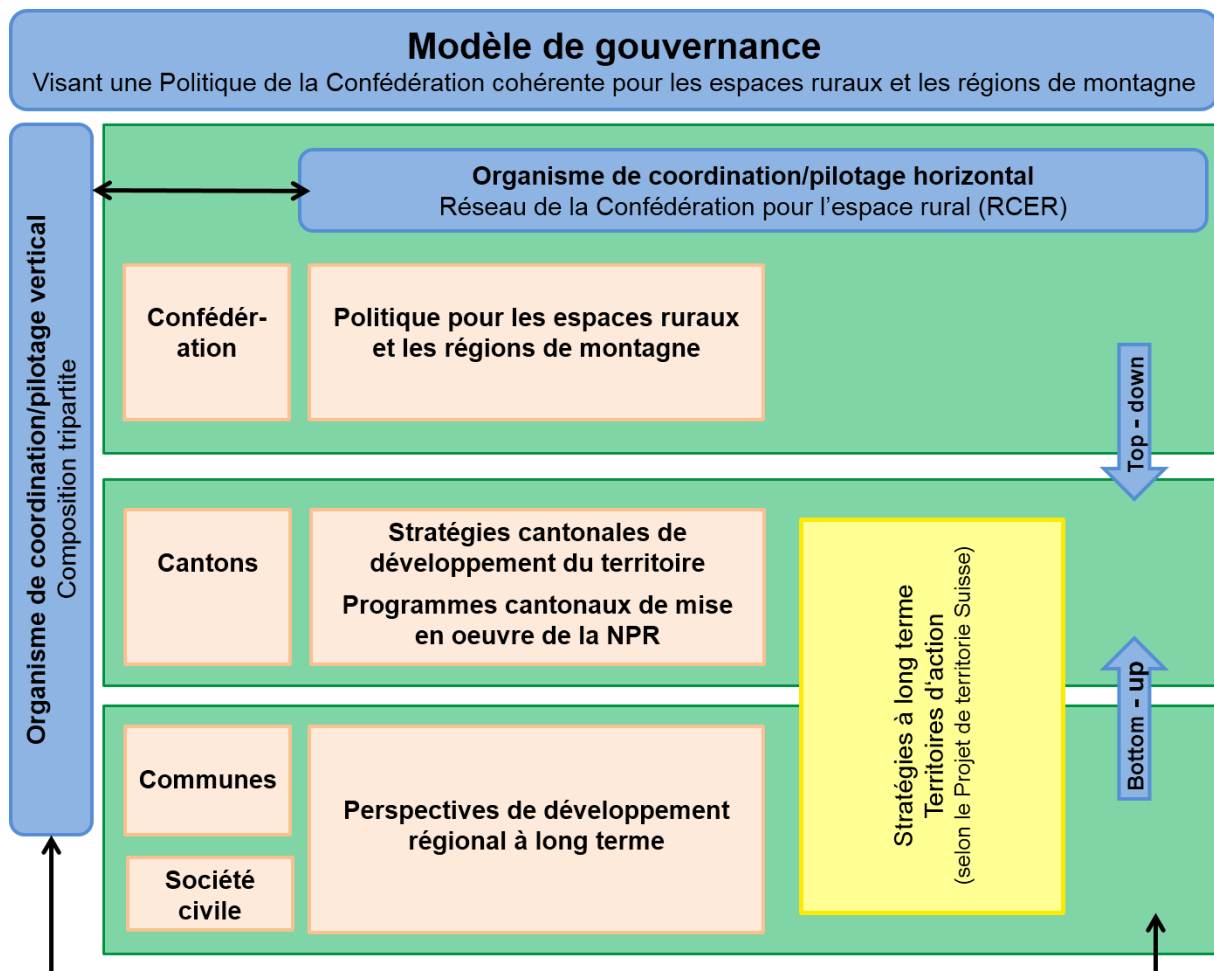
- Renforcer la coopération entre les partenaires par-delà les frontières territoriales et sectorielles
- Renforcer la gouvernance horizontale et verticale
- Définir les priorités d'affectation et renforcer les centres
- Coordination spatiale des instruments, mesures et projets
- Renforcer les initiatives locales

Modèle de gouvernance

La complexité croissante et la dimension globale des défis que l'Etat doit relever pour agir en matière de politique du développement territorial appellent un modèle de gouvernance qui coordonne et pilote les politiques existantes ainsi que les différents instruments et mesures.

Lors de la mise en œuvre de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, il convient donc de renforcer ou de créer des organismes de coordination et de pilotage afin de pouvoir mieux synchroniser aux niveaux vertical et horizontal l'action étatique en matière de développement territorial.

1. **Niveau fédéral:** renforcer le Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER) pour une meilleure coordination horizontale des politiques sectorielles de la Confédération.
2. **Niveau régional:** des partenaires régionaux (communes, société civile), organisés dans des organismes existants ou nouveaux, sont nécessaires pour qu'une politique cohérente au niveau fédéral puisse déployer ses effets aux niveaux local et régional. Il faut inciter ces acteurs régionaux à développer et à mettre en œuvre leurs propres initiatives.
3. **Organisme tripartite:** cet organisme doit inclure les acteurs de l'Etat (aux trois niveaux) pertinents pour les espaces ruraux et les régions de montagne et être chargé de la coordination et du pilotage au niveau vertical.



Modèle de gouvernance pour une politique cohérente de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne

A chaque niveau, les acteurs mettent au point des perspectives de développement à long terme que les organismes compétents sont appelés à coordonner. De plus, le développement de stratégies transfrontalières à long terme doit renforcer la collaboration au sein des territoires d'action.

Le modèle de gouvernance se caractérise en outre par l'interaction d'une approche «du haut vers le bas» (*top-down*) et d'une approche «du bas vers le haut» (*bottom-up*). Cette interaction doit garantir que les politiques sectorielles à incidence territoriale soient mieux coordonnées et qu'il soit davantage tenu compte des conditions territoriales disparates des espaces ruraux et des régions de montagne.

Périmètre d'impact de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne

La politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne se veut transversale et entend fournir un cadre d'orientation aux différentes politiques sectorielles. Il n'existe pas de définition statistique unique et généralement admise des espaces ruraux et des régions de montagne qui pourrait être employée dans le cadre de la politique de la Confédération. Certaines politiques sectorielles ne font pas de distinction entre les divers espaces urbains et ruraux et les régions de montagne lors de la mise en œuvre des instruments et des mesures et/ou n'ont pas défini de périmètre d'impact. D'autres ont certes un périmètre d'impact, mais celui-ci varie fortement en fonction de la politique sectorielle.¹ Toutefois, le Projet de territoire suisse (2012) précise que seule la mise en place de stratégies communes qui dépassent les frontières institutionnelles et sectorielles est à même d'atteindre le développement territorial souhaité.

La politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne ne fixe donc pas de périmètre d'impact strict. Afin qu'elle puisse tout de même être ancrée sur le plan territorial, elle se base sur les territoires d'action suivants définis dans le Projet de territoire suisse.

- Territoires d'action reposant sur un réseau de villes moyennes et petites
- Territoires d'action de l'Espace alpin

¹ Nouvelle politique régionale (SECO): le «territoire d'impact» couvre toute la Suisse, à l'exception des communes des agglomérations de Zurich, Bâle, Berne, Lausanne et Genève ainsi que des cantons de Zurich, Zoug, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie et Genève (ordonnance sur la politique régionale du 28 novembre 2007 [OPR; RS 901.021; état au 1^{er} janvier 2008]).

Politique des parcs (OFEV): un parc d'importance nationale peut obtenir une aide financière globale et le label «Parc» s'il remplit les conditions d'attribution. www.bafu.admin.ch/paerke/04405/10919/index.html?lang=fr, consulté le 22 janvier 2015.

Politique agricole (OFAG): soutien de projets de développement régional et de promotion de produits suisses et régionaux dans lesquels l'agriculture est largement impliquée (www.blw.admin.ch/themen/00233/00314/index.html?lang=fr, consulté le 22 janvier 2015). Les améliorations structurelles contribuent à améliorer les conditions de vie et les conditions économiques du monde rural, notamment en montagne et dans les régions périphériques (www.blw.admin.ch/themen/00006/00056/index.html?lang=fr, consulté le 22 janvier 2015).

Loi sur le fonds d'infrastructure du 6 octobre 2006 (LFIfr; RS 725.13): Les prestations de la Confédération en faveur des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques sont versées sous la forme de montants forfaitaires. Ces derniers sont calculés en fonction de la longueur des routes (Art. 8 Abs. 1).

Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture du 20 juin 1952 (LFA; RS 836.1): L'attribution des exploitations à la région de montagne est régie par les dispositions sur le cadastre de la production agricole (Art. 6). Même délimitation dans l'article 2 alinéa 1 de la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne du 20 mars 1970 (RS 844).

Instruments et mesures pour la mise en œuvre

Les politiques sectorielles de la Confédération et des cantons offrent une multitude d'instruments et de mesures éprouvés et adéquats pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Les travaux relatifs à la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne ont permis d'établir qu'il fallait agir, en recourant à différents instruments et mesures nouvellement créés ou améliorés qui visent notamment à mieux coordonner la mise en œuvre des politiques sectorielles ayant une incidence sur les espaces ruraux et les régions de montagne et à améliorer la cohérence entre ces politiques et les objectifs à long terme. Certains seront uniquement appliqués dans le cadre de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, d'autres seront mises en œuvre conjointement avec la politique des agglomérations.

Instruments et mesures de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne

Processus stratégiques territoriaux au niveau régional: la Confédération fournit un soutien aux acteurs régionaux dans le développement d'un cadre stratégique territorial, qui s'appuie sur le potentiel d'une région pour définir une vision et des priorités de développement. Ce soutien vise à favoriser la mise en œuvre cohérente des politiques sectorielles et à renforcer la conscience régionale des acteurs.

Soutien d'initiatives locales et régionales: davantage d'initiatives locales et régionales sont développées par des organisations existantes. Pour que ces initiatives soient conçues en accord avec la politique pour les espaces ruraux et les régions de la montagne, il est essentiel de développer de nouvelles méthodes de soutien et de formation des acteurs sur place.

Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER): la révision de l'ordonnance du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire a pour objectif d'améliorer l'impact effectif des activités du RCER à la lumière des nouveaux défis et du développement des politiques sectorielles de la Confédération. Le réseau doit pouvoir soutenir plus souvent des instruments et des mesures destinés à la mise en œuvre de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (comme le font actuellement les projets-modèles pour un développement territorial durable) et contribuer à la coordination des politiques sectorielles pertinentes.

Mesures et instruments communs de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne

Les **projets-modèles pour un développement territorial durable** encouragent les approches et les méthodes nouvelles qui misent sur la coordination suprasectorielle. Des incitations sont créées pour expérimenter, au niveau de la commune, de la région ou de la grande région, des solutions innovantes en matière de développement urbain et de développement rural.

Se fondant sur la loi fédérale sur la politique régionale du 6 octobre 2006 (RS 901.0) et conformément au Projet de territoire Suisse, la Confédération prévoit de lancer un **Programme pilote Territoires d'action (PHR)** afin de soutenir les réflexions des cantons, des villes et des communes et de concrétiser les territoires d'action du Projet de territoire Suisse. Les réflexions porteront sur la dynamique ville-campagne et les défis communs que les villes et les campagnes doivent relever. Le projet a pour but d'améliorer la collaboration au niveau des territoires d'action et, partant, de créer un cadre favorable au développement économique. La mesure s'inscrit dans le cadre la nouvelle politique régionale (NPR). L'instrument vise donc à encourager la compétitivité des régions et à coordonner les politiques sectorielles dans les territoires d'action.

L'instrument des **Systèmes régionaux d'innovation (RIS)** vise à renforcer la compétitivité des grandes régions pour que toute la région profite de la dynamique des centres. Chaque région possède ses structures spécifiques et a donc besoin de solutions qui lui permettent de se positionner compte tenu de ses propres forces. Les RIS encouragent le transfert de savoir et de technologie (TST) dans des espaces économiques fonctionnels. Cet instrument, qui fait partie intégrante de la NPR, sert à rapprocher la NPR et la politique des agglomérations.

Une instance tripartite commune – la **Conférence tripartite** – assurera la collaboration verticale des agglomérations et des espaces ruraux et des régions de montagne. Prolongeant la Conférence tripartite des agglomérations (CTA) fondée en 2001 dans le cadre de la politique des agglomérations, elle traitera de thèmes relevant tant de la politique des agglomérations que de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. En défendant les intérêts des espaces urbains, des espaces ruraux et des régions de montagne ainsi que leurs intérêts communs supérieurs, elle contribuera à renforcer durablement le partenariat entre la ville et la campagne.

La collaboration suprasectorielle dans le domaine du territoire est réglée dans l'**ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire** du 22 octobre 1997 (RS 709.17, ci-après: KoVo). L'ordonnance vise à renforcer la coordination des politiques à incidence territoriale, d'une part entre la politique d'organisation du territoire et la politique régionale, et, d'autre part, entre la politique d'organisation du territoire et les autres tâches sectorielles de la Confédération. Il est prévu d'examiner et le cas échéant, de modifier l'ordonnance de manière à la rendre plus efficace.

L'instrument de la **gestion des connaissances sur le développement territorial en Suisse** améliorera le transfert de savoir entre chercheurs et acteurs sur le terrain et garantira l'échange d'expériences entre les projets soutenus par la Confédération. Les supports et canaux d'information existants de l'ARE et du SECO seront utilisés à cette fin. Il est également prévu de faire appel à regiosuisse, le Centre du réseau de développement régional, pour assurer le transfert de savoir entre la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

Structure du rapport

Le présent rapport se divise en trois parties. La **partie A** contient un résumé des conditions-cadre. Dans un premier temps, le rapport expose les interactions entre la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne et la politique des agglomérations 2016+. Dans un deuxième temps, il présente le contexte à l'origine de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne et les objectifs de cette politique. Ensuite, il décrit les espaces ruraux et les régions de montagne et énonce leurs fonctions et rôles dans le développement durable en Suisse. Sur la base des défis rencontrés dans les espaces ruraux et les régions de montagne, le rapport présente les principaux acteurs, les politiques sectorielles, les bases stratégiques et légales, les transferts financiers ainsi que le contexte international qui influence la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Il poursuit par un tour d'horizon des lacunes à combler dans l'arsenal de mesures de la Confédération afin de renforcer ces espaces et régions. La **partie B** (chapitre 6) est consacrée au concept politique. Ce concept constitue, avec la vision, les objectifs à long terme, les principes d'action stratégiques et le modèle de gouvernance, le noyau de la politique de la Confédération. Les différents instruments et mesures expliqués dans la **partie C** (chapitre 7) indiquent la marche à suivre pour la mise en œuvre de cette politique. Enfin, le chapitre 8 détaille les ressources nécessaires, et le chapitre 9 expose les bases conceptuelles du monitoring et de l'évaluation à venir de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

Information concernant l'indication des sources dans le rapport

Les affirmations exposées dans le présent rapport se fondent pour la plupart sur les rapports de base de l'ARE et du SECO² et sur différents aspects identifiés lors des discussions menées durant les travaux. Dans les autres cas, les sources spécifiques sont mentionnées en note de bas de page.

² Secrétariat d'Etat à l'économie SECO (2014): Rapport des experts à l'attention du SECO pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse. Remis par les membres du groupe stratégique «Motion Maissen». Berne, juin 2014. <http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05119/05145/index.html?lang=fr>, consulté le 22 janvier 2015.

Office fédéral du développement territorial ARE (2014): Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour espaces ruraux et les régions de montagne. Mesure 69 du programme de la législature 2011 – 2015 pour atteindre l'objectif 17 «La cohésion sociale est renforcée et les valeurs communes promues.» <http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00022/00558/index.html?lang=fr>, consulté le 22 janvier 2015. (rapport complet seulement disponible en allemand)

Partie A: Les conditions-cadres

1 Pour un développement territorial cohérent en Suisse

La Suisse se distingue par une diversité paysagère, politique, culturelle, linguistique et économique extraordinaire, qui façonne l'identité nationale et l'image du pays à l'étranger. Cette diversité est toutefois sous pression. En raison des changements économiques, sociaux et environnementaux en cours, des défis majeurs attendent le développement territorial en Suisse.

Une politique fondée sur le Projet de territoire Suisse et sur la LAT révisée

Pour relever les défis territoriaux de manière systématique et coordonnée, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont élaboré une stratégie territoriale afin d'assurer un développement durable en Suisse: le Projet de territoire Suisse³. L'idée maîtresse de ce texte, auquel souscrivent les trois niveaux de l'Etat, est de préserver et de renforcer la diversité, la solidarité et la compétitivité du pays. Le Projet de territoire Suisse poursuit cinq objectifs:

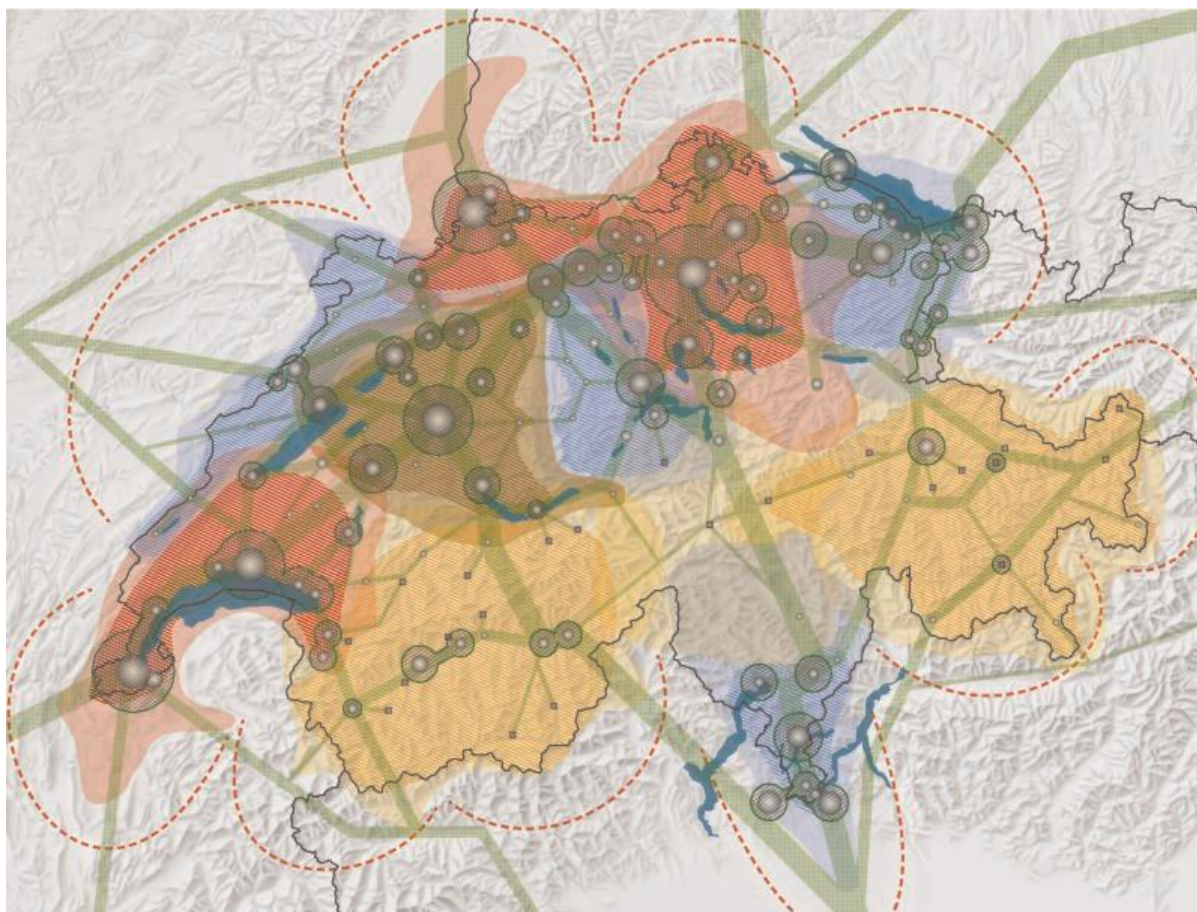
1. **Préserver la qualité du cadre de vie et la diversité régionale:** la Confédération, les cantons, les villes et les communes encouragent la qualité du cadre de vie et de l'environnement. Ils entretiennent des paysages naturels et urbains forgeant l'identité du pays et préservent le patrimoine culturel. Ils favorisent une densification qui préserve la qualité du bâti et du cadre de vie, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Ils identifient les atouts des différentes régions et s'emploient à les renforcer.
2. **Ménager les ressources naturelles:** la Confédération, les cantons, les villes et les communes garantissent la préservation des ressources naturelles, en termes tant qualitatifs que quantitatifs. Le principe de l'utilisation économe du sol guide les décisions d'aménagement du territoire: développement à l'intérieur du tissu bâti, importance accordée à la qualité du paysage, préservation des espaces ouverts, occupation du territoire propre à réduire la consommation d'énergie, création de conditions propices au développement des énergies renouvelables, protection des cours d'eau, de l'eau potable et de l'air.
3. **Gérer la mobilité:** la Confédération, les cantons, les villes et les communes mettent en place, gèrent et entretiennent un réseau de transports économe en sol et en énergie et aux coûts supportables. Ils tiennent compte des besoins des différentes régions et assurent le raccordement de la Suisse aux réseaux internationaux. Ils coordonnent le développement des transports et celui de l'urbanisation. Ils évitent les incitations financières favorisant l'excès de mobilité. Avant de procéder à de nouvelles extensions, les collectivités optimisent les capacités des infrastructures existantes.
4. **Renforcer la compétitivité:** la Confédération, les cantons, les villes et les communes créent, par le maintien d'un réseau polycentrique de villes et de communes, des conditions territoriales favorables à une économie compétitive et diversifiée. Ils renforcent

³ Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, ACS (2012): Projet de territoire Suisse. Version remaniée. Berne.

les atouts spécifiques des différentes régions.

- 5. Encourager les collaborations:** la Confédération, les cantons, les villes et les communes encouragent les collaborations entre les différentes parties du pays. Ils reconnaissent qu'une évolution ne peut pas avoir lieu partout. Ils examinent de nouvelles approches qui permettent d'assurer une répartition plus judicieuse des ressources, des prestations et des charges à l'intérieur des régions et entre elles.

Le Projet de territoire Suisse a défini trois stratégies complémentaires pour réaliser ces objectifs. La première de ces stratégies vise à valoriser les territoires d'action fonctionnels et à promouvoir un développement polycentrique du territoire (v. figure 2). Elle permet non seulement d'atteindre l'objectif d'une Suisse solidaire et compétitive, mais aussi de renforcer et de développer la diversité régionale et la coopération à l'intérieur des espaces fonctionnels. Le développement de la politique des agglomérations et l'élaboration d'une politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne contribuent à la mise en œuvre de cette stratégie.



Surfaces en rouge et brun: territoires d'action reposant sur de grands centres urbains (espace métropolitain de Zurich, espace métropolitain trinational de Bâle, espace métropolitain lémanique, Région de la ville fédérale); surfaces en bleu: territoires d'action reposant sur un réseau de villes moyennes et petites (Lucerne, Città Ticino, Arc jurassien, Aareland, Nord-Est de la Suisse); surfaces en jaune: territoires d'action de l'espace alpin (Gothard, Alpes occidentales, Alpes orientales); liens en vert: partenariats entre territoires d'action, villes, agglomérations, centres ruraux et centres touristiques. Les cercles hachurés représentent les agglomérations.

Figure 1: Projet de territoire Suisse – Stratégie 1: mettre en place des territoires d'action et renforcer le réseau polycentrique de villes et de communes

A l'exception de celui du Gothard, les territoires d'action englobent des agglomérations et des espaces ruraux. Ces territoires, qui correspondent à de grandes régions, sont importants pour renforcer la coopération ville-campagne dans la politique des agglomérations et dans la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

Sur la base du Projet de territoire Suisse, la Confédération contribue, pour une part essentielle, dans le cadre de sa politique des agglomérations et de sa politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, à développer l'urbanisation vers l'intérieur, à améliorer la qualité du bâti et du paysage, à préserver les terres cultivables, à mieux coordonner l'urbanisation et les transports et à accroître la compétitivité de la Suisse. De plus, la Confédération fournit des impulsions importantes pour renforcer les collaborations au sein du réseau polycentrique de villes et de communes, par exemple en soutenant des projets de collaboration territoriale dans le cadre de sa politique des agglomérations ou de sa politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne et en soutenant des collaborations plus étroites avec les pays voisins.

La modification du 15 juin 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, crée la base légale nécessaire au développement d'un milieu bâti compact qui préserve le paysage et qui, simultanément, améliore l'attrait de la Suisse en tant que lieu d'habitation et lieu de travail.

Différencier les défis selon les territoires

Les défis à relever doivent être différenciés selon les régions. Les villes et les agglomérations sont souvent confrontées à des problèmes différents de ceux des espaces ruraux et des régions de montagne. En parallèle, les défis concernant les espaces urbains, les espaces ruraux et les territoires fonctionnels s'étendant à la fois sur la ville et la campagne augmentent également.

La concurrence entre places économiques, les multiples transformations sociales (par exemple l'évolution démographique, la ségrégation, le besoin accru en surface d'habitation), la nécessité d'une utilisation efficace des ressources et les pressions croissantes sur les terres cultivables et les espaces contenant des valeurs naturelles ou paysagères élevées font de la densification un thème central du développement territorial en Suisse. Plusieurs votations populaires récentes l'ont confirmé. Bassins de population et moteurs de l'économie du pays, **les villes, les agglomérations et les espaces métropolitains** ont un rôle capital à jouer pour maintenir la qualité de vie et la compétitivité en Suisse et développer l'urbanisation vers l'intérieur. Compte tenu des développements souhaités, de grands défis les attendent en particulier en ce qui concerne la coordination de l'urbanisation et des transports, la construction durable des villes et le développement des espaces ouverts, la cohésion sociale et le marché du logement, la compétitivité et le financement des tâches dévolues aux centres. Si l'on veut relever ces défis, il est indispensable de développer des collaborations verticales et horizontales entre les niveaux de l'Etat et entre les domaines de tâches.

Les espaces ruraux et les régions de montagne sont aussi des lieux de vie et des espaces économiques importants. Ils jouent un rôle essentiel en tant qu'espaces contenant des valeurs naturelles ou paysagères élevées et ils servent d'espaces de régénération et de délassément

importants pour le tourisme. Cette dernière fonction leur assure un rayonnement international. Les changements structurels et le recul de l'emploi dans l'agriculture, la vigueur du franc suisse, la hausse de l'intensité du savoir, la course à l'innovation dans l'industrie et le besoin de renouvellement de plus en plus court dans le tourisme confrontent les espaces ruraux et les régions de montagne à des défis de taille. Du fait de leur situation, les espaces ruraux proches des agglomérations affichent souvent une croissance démographique positive qui suscite des conflits entre l'agriculture et le paysage d'une part, et l'urbanisation d'autre part. Inversement, dans les espaces ruraux périphériques, les habitants partent, de sorte que ces régions sont de moins en moins peuplées et que la desserte de base ne peut souvent plus être assurée de manière à couvrir les coûts. En raison des bouleversements économiques et sociaux, les espaces ruraux et les régions de montagne sont appelés à redéfinir leur rôle et leur image pour se positionner activement dans un environnement de plus en plus métropolitain.

D'autres défis concernent tant les villes que les campagnes. Ces défis communs résultent en premier lieu **des interactions et des interdépendances grandissantes entre les villes et les campagnes**. Ces interactions fonctionnelles se manifestent par exemple dans les flux de trafic (p. ex. flux de pendulaires, trafic de loisir), les imbrications économiques (p. ex. relations entre entreprises), les chaînes régionales de création de valeur ajoutée (p. ex. dans le tourisme) ou dans l'utilisation suprarégionale des ressources naturelles (p. ex. planification énergétique ou projets de parc). Dans une perspective économique régionale, les villes et les agglomérations assument souvent des fonctions de centre dans des systèmes régionaux de création de valeur ajoutée et de savoir dont le rayonnement s'étend jusqu'aux espaces ruraux. Les entreprises installées dans les espaces ruraux et les régions de montagne proposent de leur côté des produits et des services complémentaires qui font l'objet d'une demande de plus en plus grande de la part des habitants dans les centres. Du point de vue spatial, néanmoins, cette évolution se manifeste par une concentration accrue de l'emploi dans les centres urbains. D'autres fonctions liées à ce processus, comme le logement ou les loisirs, connaissent en revanche une diffusion spatiale, en dépit par endroit d'une réurbanisation de la fonction d'habitation. Ces processus en partie contradictoires représentent à la fois une chance et un défi. Pour assurer un développement territorial durable, il devient de plus en plus important d'apprendre à réfléchir et à agir dans des espaces englobant tant les villes que les campagnes. Les villes et les campagnes doivent être perçues non plus dans un rapport d'opposition, mais dans un rapport de complémentarité en tant qu'éléments étroitement liés d'une Suisse plurielle. Seule une politique coordonnée du développement territorial, dépassant les frontières communales, cantonales, voire nationales, permet d'exploiter les synergies et de relever les défis de manière efficace.

Contribution à un développement cohérent du territoire suisse

Les défis territoriaux spécifiques et, simultanément, les fortes interdépendances entre villes et campagnes montrent combien il est important de réfléchir et d'agir au niveau de territoires d'action fonctionnels, comme le réclame le Projet de territoire Suisse.

Il est nécessaire de **développer de manière différenciée mais néanmoins coordonnée** la

politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne afin de tenir compte à la fois de leurs défis spécifiques et de leurs défis communs et d'apporter une contribution au maintien et au renforcement de la cohésion nationale.

La coordination de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne intervient à deux niveaux (v. figure 3). Au niveau stratégique, les objectifs sont coordonnés entre eux et avec le Projet de territoire Suisse. Au niveau de la mise en œuvre, des **mesures et des instruments communs** seront disponibles, en plus des mesures et des instruments propres à la politique des agglomérations et à la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Ces mesures et ces instruments seront soutenus par les deux politiques et déploieront des effets tant dans les agglomérations que dans les espaces ruraux et les régions de montagne. L'encouragement de la collaboration entre la ville et la campagne représente un pas décisif en direction d'un développement cohérent du territoire suisse.

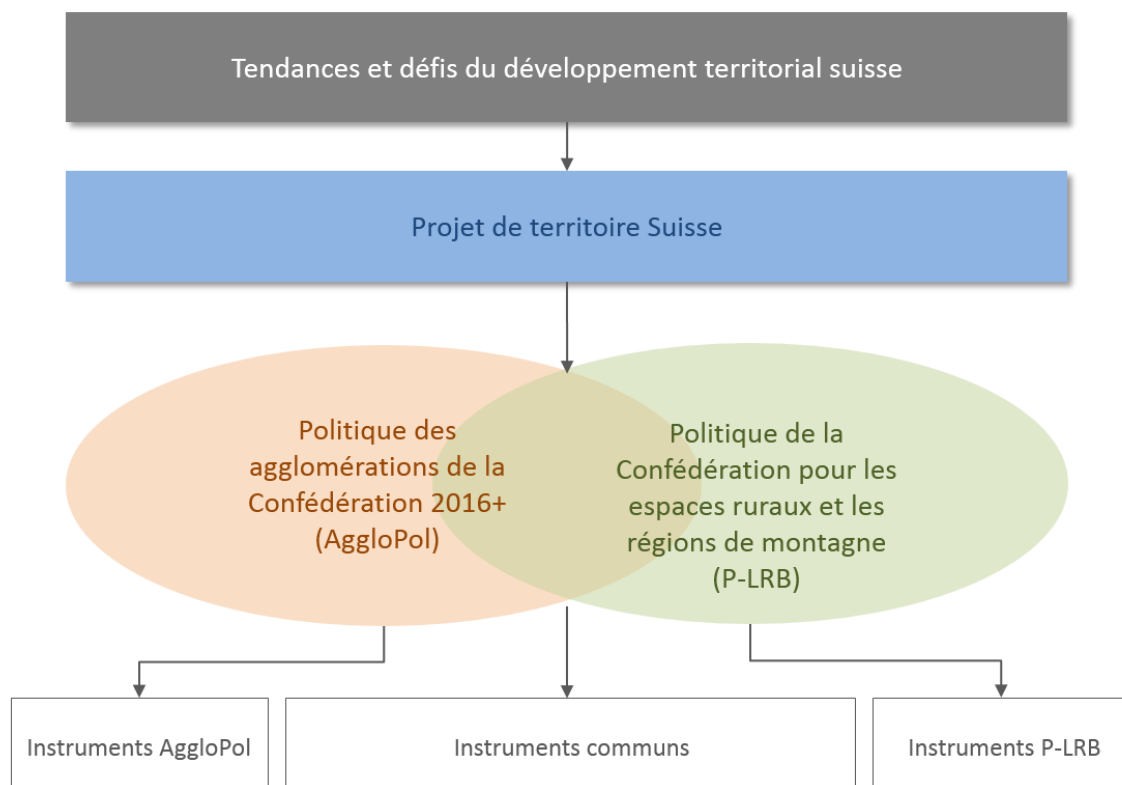


Figure 2: Interfaces entre la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne

Le présent rapport porte sur la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Il présente les objectifs, les principes d'action ainsi que les instruments et mesures de la Confédération pour garantir à long terme la qualité économique, sociale et écologique des espaces ruraux et des régions de montagne.

2 Contexte

La diversité paysagère, politique, culturelle, linguistique et économique est l'une des forces de la Suisse. C'est pourquoi le développement durable de la Suisse ne peut être assuré qu'à condition que les espaces ruraux et les régions de montagne ainsi que les agglomérations puissent fournir leurs prestations et exploiter leurs points forts (v. également chapitre 1). L'importance de ces espaces et régions est également soulignée dans la Constitution (Cst.). L'article 50, alinéa 3, Cst. impose à la Confédération depuis 1999 de prendre en considération, dans le cadre de ses activités, «la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne». ⁴ Alors qu'elle disposait déjà d'une politique des agglomérations, la Confédération n'avait, jusqu'ici, pas formulé de politique ou de stratégie explicite pour les espaces ruraux et les régions de montagne. La «politique» ou «stratégie» pour les espaces ruraux était un concept général qui désignait les instruments et mesures politiques par le biais desquels la Confédération influe sur le développement des espaces ruraux et des régions de montagne. Par conséquent, les différentes politiques sectorielles se concentraient principalement sur les objectifs sectoriels. Cette pratique a eu pour effet qu'aujourd'hui, la mise en œuvre concrète de ces politiques est parfois jugée désorganisée et contradictoire. Le Parlement a transmis deux mandats au Conseil fédéral qui demandaient à la Confédération de mieux coordonner ses politiques sectorielles et de fournir un soutien plus efficace au développement durable des espaces ruraux et des régions de montagne.

La **motion Maissen 11.3927** charge le Conseil fédéral 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. A 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 Le développement d'une stratégie cohérente a été confié au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et, au sein du département, au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

Par ailleurs, le projet figure dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le **programme de la législature 2011 à 2015** en tant qu'objet des grandes lignes. La **mesure 69** charge le Conseil fédéral de «*mener une politique globale de l'espace rural*». ⁶ Cette politique a pour objectif de formuler les lignes directrices destinées à orienter le développement futur des espaces ruraux et des régions de montagne. Le choix d'une politique globale a pour vocation de renforcer la cohésion sociale en Suisse et de promouvoir les valeurs partagées (objectif 17 du programme de la législature 2011 à 2015). La mise en œuvre du mandat a été confiée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et,

⁴ L'impact de cet article fait actuellement l'objet d'une évaluation en réponse aux postulats 13.3820 Fluri et 13.3835 Germann qui ont été transmis au Parlement.

⁵ Motion 11.3927 du Theo Maissen: «Stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux».

⁶ Arrêté fédéral sur le programme de la législature 2011-2015 du juin 2012 (BBI 2012 6667, ici 6673).

au sein du département, à l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Le caractère urgent de ces deux mandats parlementaires a déjà été identifié lors de la conception du Projet de territoire Suisse. Celui-ci prévoit que les trois niveaux de l'Etat – la Confédération, les cantons, ainsi que les villes et les communes – élaborent ensemble une stratégie générale pour les espaces ruraux et les espaces alpins.⁷

L'exécution de ces mandats et le présent rapport se fondent sur le rapport des experts de l'Université de Berne publié par le SECO⁸ et le rapport de base publié par l'ARE⁹. Chaque rapport de base a été rédigé en collaboration avec un groupe d'accompagnement tripartite, qui a tenu quatre à cinq ateliers. La cohérence des travaux a été assurée au moyen d'une réunion commune des deux groupes d'accompagnement, de la participation de représentants du Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER) dans les deux groupes et de la collaboration entre l'ARE et le SECO.

Une consultation par voie de conférence a été menée le 16 octobre 2014 conjointement avec la politique des agglomérations 2016+. Elle avait pour objectif d'informer les différents acteurs concernés par les deux politiques de l'état des travaux et des instruments et mesures prévus, d'identifier à l'avance les préoccupations des cantons, des communes et d'autres acteurs importants concernant la mise en œuvre de ces deux politiques, et d'inclure, d'une manière appropriée et dans la mesure du possible, ces préoccupations dans les travaux au niveau fédéral.

3 But de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne

La politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne met en évidence la *contribution et les prestations* fournies par les espaces ruraux et des régions de montagne en faveur du développement durable de la Suisse. Elle définit en outre un cadre d'action et des objectifs stratégiques supérieurs qui doivent permettre de mieux adapter les politiques sectorielles fédérales existantes ayant un impact sur ces territoires aux objectifs à long terme (chapitre 6.2). Ce faisant, elle contribue considérablement à la mise en œuvre du Projet de territoire suisse.

⁷ Conseil fédéral, CdC, DTAP, UVS, ACS, 2012: «Projet de territoire Suisse», version remaniée, Berne.

⁸ Secrétariat d'Etat à l'économie SECO (2014): Rapport des experts à l'attention du SECO pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse. Remis par les membres du groupe stratégique «Motion Maissen». Berne, juin 2014.

⁹ Office fédéral du développement territorial ARE (2014): Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour espaces ruraux et les régions de montagne. Mesure 69 du programme de la législature 2011 – 2015 pour atteindre l'objectif 17 «La cohésion sociale est renforcée et les valeurs communes promues.»

4 Les espaces ruraux et les régions de montagne de la Suisse

4.1 Caractéristiques des espaces ruraux et des régions de montagne

En Suisse, les espaces ruraux et les régions de montagne couvrent quelque 31 000 km², soit 77 % de la superficie du territoire national. Plus de deux tiers des communes suisses font partie du milieu rural et environ un quart de la population suisse y vivait en 2011.¹⁰

Les espaces ruraux et les régions de montagne de la Suisse sont variés et hétérogènes. Selon la classification qu'en donne l'Office fédéral du développement territorial (ARE)¹¹, on peut les subdiviser en trois types d'espaces: espaces ruraux périurbains, espaces ruraux périphériques et centres touristiques alpins. Le projet de territoire Suisse met en évidence que les espaces ruraux et les régions de montagne sont reliés l'un à l'autre par un réseau relativement dense de villes de petite et moyenne dimension et de centres ruraux et alpins. Les agglomérations (le présent rapport se base sur la définition des agglomérations de 2000 de l'Office fédéral de la statistique [OFS]¹², v. annexe A) des régions de montagne et les fonds de vallées multifonctionnels de l'Espace alpin font partie de ce réseau de centres. Ces centres remplissent d'importantes fonctions en tant que lieux de résidence et de travail et disposent d'installations pour l'approvisionnement suprarégional. De plus, ils garantissent la structure polycentrique de la Suisse. Grâce à ces centres, les espaces ruraux et les régions de montagne sont étroitement reliés, sur les plans national et international, aux réseaux des espaces métropolitains reposant sur de grands centres urbains. C'est pourquoi les trois types d'espaces définis par l'ARE sont complétés dans le présent rapport par les «petits et moyens centres urbains», les «centres ruraux», les «agglomérations des régions de montagne» et les «fonds de vallées multifonctionnels». Le tableau 1 présente une vue d'ensemble des différents types.

Les catégories utilisées ne constituent pas une typologie contraignante au niveau politique. Elles fournissent des points de repère quant aux divers défis, opportunités et risques des espaces considérés. De plus, elles mettent en évidence que le renforcement ciblé du développement économique et social des espaces ruraux et des régions de montagne nécessite une approche territoriale et que tout ne doit pas être encouragé partout. Cette approche doit être axée sur la capacité de développement et d'adaptation, spécifique aux territoires visés, des espaces ruraux et des régions de montagne de la Suisse. Ces potentiels différents sont aujourd'hui considérés dans le contexte international comme les facteurs clés du développement des espaces ruraux et des régions de montagne. Ce point de vue est également respecté dans l'aménagement du territoire suisse. Depuis l'entrée en vigueur, en mai 2014, de la première révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), les cantons doivent procéder à une répartition spatiale de leur territoire (v. Digression 1, page 23).

¹⁰ Office fédéral du développement territorial ARE (2014): «Monitoring de l'espace rural», rapport de synthèse 2012.

¹¹ Office fédéral du développement territorial ARE (2014): «Monitoring de l'espace rural», rapport de synthèse 2012.

¹² Sous le titre de «Agglosuisse», l'OFS a complètement remanié, pendant un processus de plusieurs années, la définition des agglomérations et publié une définition de l'Espace à caractère urbain en décembre 2014.

Tableau 1: Caractérisation des types d'espace

Types d'espace	Caractéristiques
Espace rural périurbain	L' espace rural périurbain se trouve normalement à 20 minutes au plus en voiture. Il se situe donc à proximité des agglomérations et des villes isolées, principalement sur le Plateau. Très apprécié comme lieu d'habitation et, dans certains cas, comme lieu de travail, il se prête généralement aussi très bien à l'agriculture. ¹³
Espace rural périphérique	L' espace rural périphérique se situe à plus de 20 minutes du prochain centre d'agglomération en transports individuels motorisés [TIM]. Il recèle souvent des paysages culturels et naturels traditionnels, précieux sur le plan écologique, et est en partie menacé de stagnation et d'exode. ¹³
Centres touristiques alpins	Les centres touristiques alpins se caractérisent par leur situation dans l'Espace alpin, leur nombre élevé de nuitées et le niveau bon à très bon de leur palette de services et de leurs équipements d'infrastructure. Ces centres revêtent une importance particulière dans l'espace rural en raison de la grande stabilité dont leur population et leurs places de travail ont fait preuve par le passé. Ils assument, dans l'Espace alpin où la population est par ailleurs clairsemée, des fonctions de centre plus ou moins importantes. ¹³
Centres urbains moyens ou petits	Un petit centre urbain compte au moins 8500 habitants et un centre urbain moyen , 40 000. Les centres urbains moyens ou petits assument d'importants services centraux au niveau régional ou national. De plus, ils sont situés à une distance minimum de 10 km d'un grand centre. ¹³
Centres ruraux	On désigne par centre rural une commune rurale qui assume d'importants services centraux pour le territoire environnant (formation, santé, administration, approvisionnement, places de travail). Généralement, un centre rural compte plus de 5000 habitants et se trouve à au moins 15 minutes de l'agglomération ou de la ville la plus proche par les TIM. ¹³
Régions de montagne	La définition de la région de montagne se base sur la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM), en vigueur jusqu'à fin 2007, qui distingue 54 régions dans l'Espace alpin et le Jura. Cette définition s'oriente en fonction du potentiel économique d'un espace. ¹⁴ Elle revêt une importance particulière dans la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, car, outre les Alpes, elle considère également comme région de montagne l'Arc jurassien et les régions préalpines.
Agglomérations des régions de montagne	Les agglomérations des régions de montagne sont celles qui se situent dans le périmètre de la LIM. Elles remplissent des fonctions de centre importantes. De manière générale, les différences entre l'agglomération et le territoire environnant sont plus marquées que sur le Plateau. Par ailleurs, la mise en réseau des agglomérations constitue un défi de taille du fait de la topographie.
Fonds de vallées multifonctionnels	Les fonds de vallées multifonctionnels assument des fonctions de centre dans l'Espace alpin. Ils constituent un moteur économique dynamique et sont fortement exploités. ¹⁵

¹³ V. Conseil fédéral, CdC, DTAP, UVS, ACS (2012): «Projet de territoire Suisse», version remaniée, Berne; Office fédéral du développement territorial ARE (2012): Monitoring de l'espace rural. Rapport de synthèse 2012; Office fédéral du développement territorial ARE (2013): Ländliche Räume. Daten zur Typologie des ländlichen Raumes. <http://www.aren.admin.ch/themen/laendlich/00792/index.html?lang=fr>, consulté le 22 janvier 2015.

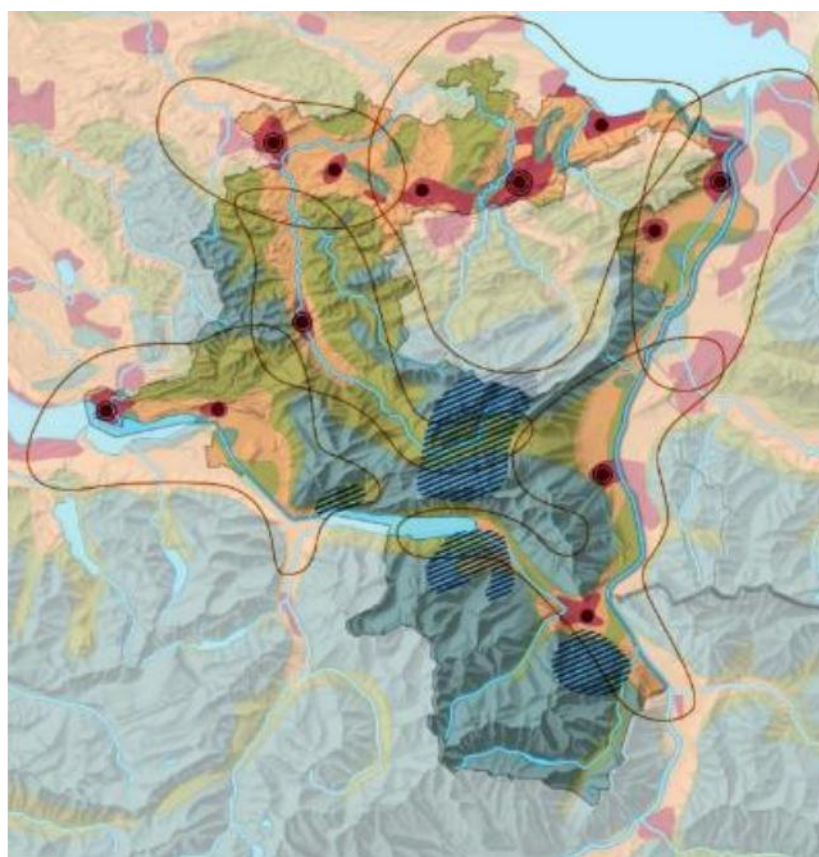
¹⁴ V. Office fédéral de la statistique OFS (2014): Espaces de la politique régionale: Régions LIM. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/regionalpolitische_gliederungen/03.html, consulté le 22 janvier 2015.

¹⁵ V. Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA): Stratégie territoriale des espaces alpins en Suisse. Coire, août 2014.

Digression 1 : Stratégies cantonales de développement territorial – définition des types d'espaces dans les cantons

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 2014, de la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) (v. Digression 2, page 37), les plans directeurs des cantons doivent contenir une stratégie cantonale de développement territorial (art. 8, al. 1, LAT, art. 5, al. 1 et 2, OAT). Cette stratégie doit inclure entre autres une répartition spatiale du canton. Celle-ci doit notamment inclure la détermination d'une structure des centres, des axes et des pôles de développement, des réseaux et des axes de transport, la définition des types d'espaces et des espaces fonctionnels, l'identification des espaces naturels et paysagers marquants, des territoires agricoles continus d'une certaine étendue ainsi que des territoires dans lesquels l'énergie joue un rôle particulièrement important.

A titre d'exemple, le canton de Saint-Gall a fixé les types d'espaces «Cœurs urbains», «Paysage contenant des milieux bâtis compacts», «paysage culturel et agricole», «paysage naturel» et «tourisme», et il a défini des centres principaux, des centres régionaux et des petits centres (v. figure 3).



- | | | |
|--|----------------------|------------------|
| Coeurs urbains | Paysage naturel | Centre principal |
| Paysage contenant des milieux bâtis compacts | Tourisme | Centre régional |
| Paysage culturel et agricole | Territoires d'action | Petit centre |

Figure 3 : canton de Saint-Gall – types d'espaces et hiérarchie des centres

4.2 Fonctions et prestations

Les espaces ruraux et les régions de montagne façonnent l'image de la Suisse et comptent au nombre de ses atouts: ils offrent un espace de vie et d'habitat à environ un quart de la population suisse tout en assurant d'importantes fonctions comme espace d'identification, espace économique, espaces de détente, espaces à forte valeur naturelle et paysagère et espaces de régénération. Ils offrent ainsi des prestations essentielles à l'ensemble du pays (p. ex. production de denrées alimentaires de qualité et prestations écosystémiques et paysagères) et jouent un rôle central dans le développement durable actuel et futur du territoire suisse.

Espace de vie et d'habitation: bien que la part du milieu rural de la Suisse se soit réduite en termes de superficie et que la part de la population rurale diminue continuellement en raison de l'urbanisation¹⁶, la population est en croissance dans plusieurs espaces ruraux, contrairement à de nombreux autres pays européens. Les *espaces ruraux périurbains*, situés près des agglomérations urbaines, bénéficient notamment de l'importance qu'ils revêtent comme lieux d'habitation attrayants. Les *centres touristiques alpins* de même que les *villes de petite et moyenne dimension* et les *centres ruraux* profitent également de cette évolution. Dans le même temps, les *espaces ruraux périphériques* perdent de leur attrait en tant que lieux de résidence et sont confrontés à des problèmes d'exode rural. De plus, le vieillissement de la population est marqué dans ces régions. Cependant, en Suisse, de nombreux espaces ruraux et régions de montagne offrent un milieu de vie et d'habitation attrayant non seulement aux personnes qui y sont nées et qui y ont grandi, mais aussi à celles qui sont venues s'y installer.

Espace d'identification: les espaces ruraux et les régions de montagne façonnent depuis toujours l'histoire et la culture de la Suisse. Ils abritent une grande partie de notre patrimoine culturel (architecture, paysages, sites) et sont régulièrement marqués de nouveaux éléments culturels, constituant ainsi un espace d'identification dynamique.

Espace économique: les espaces ruraux et les régions de montagne contribuent grandement à la compétitivité économique de la Suisse. Dans l'Espace alpin, les *agglomérations*, les *centres touristiques alpins* et les *fonds de vallées multifonctionnels* constituent des moteurs économiques essentiels. Certes, la structure économique des espaces ruraux et des régions de montagne est moins dynamique que celle des agglomérations urbaines, mais elle présente une certaine stabilité et un certain degré de spécialisation (p. ex. dans le secteur secondaire). En outre, elle recèle d'importants potentiels dans des branches d'avenir comme l'énergie et les denrées alimentaires. Le secteur de la production est essentiel pour la structure économique de ces espaces. Le secteur secondaire, par exemple, regroupe environ un tiers des personnes actives dans les régions de montagne et se situe ainsi au-dessus de la moyenne nationale, qui est de 28 %.¹⁷ Ces sites abritent souvent des concentrations de PME qui, orientées vers l'exportation (industrie horlogère dans le Jura, technique médicale ou de précision

¹⁶ Office fédéral du développement territorial ARE (2012): Monitoring de l'espace rural. Rapport de synthèse 2012.

¹⁷ Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) (2012): Les régions de montagne suisses 2012. Faits et chiffres. N° 216 (juillet 2012), Berne.

dans les espaces ruraux du canton de Berne, entreprises axées sur la technologie dans la vallée du Rhin saint-galloise, etc.), fabriquent des produits de niche de qualité et constituent de ce fait d'importants piliers pour la région et même pour la Suisse entière. Par ailleurs, le tourisme constitue un moteur du développement économique de l'Espace alpin et contribue ainsi à la compétitivité de la Suisse à l'échelle internationale. De plus, la grande majorité (72 %) des exploitations agricoles se situent dans les espaces ruraux et les régions de montagne.¹⁸ Ces exploitations fabriquent des produits de niche et des denrées alimentaires de qualité. L'agriculture contribue en outre à maintenir la qualité du paysage et à préserver la biodiversité. Des branches en progression dans le domaine de l'énergie gagnent en importance. A cet égard, les espaces ruraux et les régions de montagne fournissent des prestations particulières, telles que l'utilisation de la force hydraulique, de la biomasse ou du bois.

Espaces de loisirs et de détente: de par la richesse de leurs paysages, les espaces ruraux et les régions de montagne abritent, grâce à leurs paysages diversifiés, de précieux espaces de sport, de loisirs et de détente. Ces espaces sont recherchés par de nombreux clients à la journée et clients hébergés, mais aussi par des résidents locaux. Cette fonction assurée par les paysages des espaces ruraux et des régions de montagne constitue un service (écosystémique) difficile à quantifier, qui présente souvent le caractère d'un bien public. Ce service gagne toutefois en importance en raison de la densification croissante des agglomérations urbaines. De plus, les espaces ruraux et les régions de montagne jouent également un rôle majeur dans le tourisme et leur renom rayonne au-delà des frontières, à l'image des Alpes suisses Jungfrau-Aletsch, inscrites sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, et des parcs d'importance nationale.

Espaces à forte valeur naturelle et paysagère et espaces de régénération: les espaces ruraux et les régions de montagne de la Suisse sont indispensables pour la fourniture de ressources naturelles telles que le paysage, le sol, la biodiversité, la forêt et l'eau (prestations écosystémiques) ainsi que pour la compensation écologique. Ils constituent un lieu de vie précieux pour la faune et la flore et fournissent des prestations importantes pour la préservation des ressources essentielles à la vie humaine. De plus, ils assument une fonction centrale dans la protection contre les dangers naturels et jouent un rôle majeur dans la production d'énergie hydraulique. Les Alpes approvisionnent une bonne part de l'Europe en eau. En été, grâce à la fonte des neiges et des glaciers, près de 70 % des eaux qui se déversent dans le Rhin proviennent des Alpes. Par ailleurs, environ 55 % de l'énergie électrique utilisée en Suisse proviennent des centrales hydro-électriques. Plus de 49 % des forêts suisses protègent en outre les voies de transport et les zones d'habitation des avalanches et des chutes de pierres.¹⁹ Une grande quantité du bois utilisé comme source d'énergie et comme matériau de construction est d'ailleurs produite dans les espaces ruraux et les régions de montagne, quand bien même le potentiel d'exploitation des forêts suisses n'est pas entièrement utilisé aujourd'hui.²⁰

¹⁸ Office fédéral du développement territorial ARE (2012): Monitoring de l'espace rural. Rapport de synthèse 2012.

¹⁹ Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) (2013): Quelles sont les prestations des régions de montagne? Magazine du WSL Diagonale, 1/13.

²⁰ Office fédéral de l'environnement OFEV, Office fédéral de l'énergie OFEN, Secrétariat d'Etat à l'économie

4.3 Défis

La mondialisation, les mutations de la société et les changements climatiques influencent considérablement le développement des espaces ruraux et des régions de montagne. Ces défis recèlent des dangers, mais ils comportent aussi de nouvelles chances de développement durable. Les principaux défis que doivent relever les espaces ruraux et les régions de montagne en Suisse sont brièvement détaillés ci-dessous. Il est tenu compte du fait que ces défis peuvent varier en fonction des caractéristiques de l'espace considéré.

Défi 1: augmentation de la population et étalement urbain contre exode et vieillissement de la population

Les défis démographiques dans les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse varient fortement selon le type d'espace. Entre 1980 et 2010, les villes se sont développées et ont débordé sur les communes de la banlieue, qui faisaient autrefois partie des *zones rurales périurbaines*, pour former des grandes agglomérations. En conséquence, les espaces ruraux et les régions de montagne ont perdu tant en surface (perte de 13 % depuis 1980) qu'en nombre de communes (430 communes de moins depuis 1980).

Toutefois, la plupart des *espaces ruraux périurbains* affichent toujours une évolution démographique positive. Depuis 1980, on observe dans ces régions une immigration nette d'environ 5 % et une croissance naturelle de la population de 31 %.²¹ Ces espaces continueront de profiter des avantages de leur situation aux confins de l'agglomération et du milieu rural. Cependant, les surfaces agricoles de qualité, les paysages et les espaces de vie proches de la nature et, partant, la biodiversité se trouvent davantage sous pression, en raison des exigences croissantes de la population et de l'expansion du milieu bâti. Depuis la moitié des années 90, on a construit deux fois plus de logements dans les *espaces ruraux périurbains* et les *centres touristiques* que dans les *espaces ruraux périphériques*.²² Un nombre de logements élevés peut entraîner une perte de la qualité de l'espace d'habitation et des possibilités de détente de proximité ainsi que du caractère rural de la structure d'habitation. La dispersion accrue du milieu bâti peut en outre pousser à la hausse les coûts des infrastructures et des transports.

A l'inverse, dans certaines parties de l'*espace rural périphérique*, en particulier sur la chaîne principale des Alpes, on observe un phénomène d'émigration (environ 11 % des habitants entre 1981 et 2010), en particulier de personnes hautement qualifiées, et de vieillissement de la population.²³ Cette évolution exige la transformation de structures économiques, politiques et sociales existantes, étant donné que leur fonctionnement est restreint. Par ailleurs, l'émigration qui touche les zones périphériques pose également un problème de préservation du

SECO (éd.) (2014): Politique de la ressource bois. Stratégie, objectifs et plan d'action bois. Berne. 34 p.

²¹ Office fédéral du développement territorial ARE (2012): Monitoring de l'espace rural. Rapport de synthèse 2012.

²² Office fédéral du développement territorial ARE (2014): «Monitoring de l'espace rural», rapport de synthèse 2012.

²³ Office fédéral du développement territorial ARE (2014): «Monitoring de l'espace rural», rapport de synthèse 2012.

paysage: n'étant plus entretenu, il perd en qualité, ce qui a un impact négatif sur le tourisme notamment. Ces espaces partiels se trouvent face au défi de valoriser les qualités de leur site, de leur structure sociale et de leurs réseaux de manière à ce que les personnes jeunes, en particulier celles hautement qualifiées, restent sur place, reviennent au pays ou soient convaincues de venir s'y installer. De plus, il importe de réduire les conséquences sociales et écologiques de l'émigration en proposant des solutions novatrices qui permettent de garantir le maintien des fonctions de base (p. ex. par le biais d'une coopération régionale).

Défi 2: mouvements migratoires (trans)nationaux

Les mouvements de migration transnationaux et leurs effets directs et indirects ne représentent pas en Suisse un phénomène exclusivement urbain: ils concernent également de plus en plus les espaces ruraux et les régions de montagne. Dans les centres touristiques alpins, l'hôtellerie se distingue par un nombre de main-d'œuvre étrangère et un taux du travail saisonnier élevés. Environ un quart de la population de ces régions est d'origine étrangère. Dans les autres régions rurales, la proportion des étrangers est moins importante et se situe en moyenne à 11 %.²⁴ Dans tous les types d'espaces ruraux et de régions de montagne, tant les migrants que les frontaliers venus de l'étranger limitrophe fournissent d'importants effectifs de travailleurs, par exemple dans le tourisme et l'agriculture (leur niveau de qualification est alors généralement bas) ou dans d'autres secteurs de l'industrie et des services (niveau de qualification généralement élevé).

Des mouvements migratoires nationaux peuvent également être observés. Toujours plus de personnes souhaitent passer leur temps libre ou travailler dans les espaces ruraux. Certains décident même d'aller y vivre, que ce soit pour le paysage, le climat ou pour des raisons familiales. En outre, beaucoup de personnes font la navette entre les *espaces périurbains* et les agglomérations. Ces personnes habitent certes dans les espaces ruraux, mais elles exercent toutes leurs activités dans les espaces urbains. En plus d'augmenter le volume du trafic, cette pratique empêche les espaces ruraux de pouvoir pleinement profiter de leurs habitants, que ce soit sur le plan économique ou social.

Les différents mouvements migratoires représentent un défi aussi bien pour la population indigène, qui cohabite avec des personnes de provenance diverse, que pour les nouveaux arrivés. D'une part, une cohabitation harmonieuse exige l'acceptance mutuelle et une volonté d'intégration, ainsi que la préservation et la promotion de l'identité locale culturelle et sociale. D'autre part, les nouveaux arrivés créent de nouvelles opportunités économiques et sociales pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

Défi 3: mobilité croissante

La mobilité des personnes et des biens continuera d'augmenter aussi bien à travers les Alpes qu'à l'intérieur des territoires fonctionnels de la Suisse et entre ces derniers. Les espaces ruraux et les régions de montagne doivent conserver un raccordement de qualité aux zones

²⁴ Office fédéral du développement territorial ARE (2012): Monitoring de l'espace rural. Rapport de synthèse 2012.

urbaines et aux principaux axes transnationaux de manière à pouvoir continuer d'assumer leurs fonctions de lieux d'habitation et de travail. Ce faisant, il importe de veiller à la coordination entre urbanisation et transports.

Dans les *centres touristiques alpins*, c'est avant tout les habitudes de loisirs de la population urbaine qui augmente les déplacements pour les loisirs. Ces déplacements entraînent d'importantes nuisances sonores et environnementales et augmentent la pression sur les infrastructures (p. ex. places de stationnement, approvisionnement en eau potable, capacité de la route et du rail), la nature et le paysage. Dans les *espaces ruraux périurbains*, le volume du trafic augmente avant tout en raison de l'étroite liaison qui existe avec les agglomérations, notamment du fait du trafic des pendulaires. De fait, un quart de la population de ces espaces se rend dans l'espace urbain pour le travail ou la formation.²⁵ Les nuisances sonores et les charges de trafic qui en découlent entraînent souvent une dégradation de la qualité de la vie. Les *espaces ruraux périphériques* qui longent les axes nord-sud et est-ouest, et qui constituent d'importants axes transnationaux de transport routier et ferroviaire, sont soumis à une forte pression et doivent subir un volume de trafic important ainsi que des effets négatifs sur le paysage et l'espace d'habitation.

Défi 4: maintien d'un service de base malgré les ressources publiques limitées

Dans les espaces ruraux et les régions de montagne, il est parfois difficile de couvrir les coûts des infrastructures physiques (surtout les infrastructures destinées au transport et les infrastructures destinées à la télécommunication et aux services informatiques) et des infrastructures sociales (p. ex. services de santé, de formation et d'administration et services postaux). Comme les ressources financières des pouvoirs publics sont limitées, ce défi gagnera en acuité. Cette raréfaction devrait se faire particulièrement ressentir lorsqu'il s'agira de maintenir un service de base de qualité dans toutes les zones ou lorsqu'il faudra adapter les infrastructures existantes aux défis à relever, par exemple ceux liés aux changements climatiques (v. défi 12) ou à l'évolution démographique (v. défi 1). Malgré les ressources financières précaires, la densité rurale des prestations de base par habitant est toujours relativement bonne (aussi par rapport aux agglomérations). Les distances pour accéder aux services d'approvisionnement (poste, commerce de détail, écoles) sont toutefois devenues plus longues.²⁶

Défi 5: changement structurel et recul de l'emploi dans le secteur primaire

En comparaison européenne, le changement structurel du secteur primaire n'est pas particulièrement marqué en Suisse grâce à une politique agricole proactive. Cependant, la baisse de l'emploi dans le secteur de l'agriculture, surtout dans les *espaces ruraux périphériques*, mais aussi dans les *espaces ruraux périurbains*, constituera encore un défi à l'avenir. Depuis 1980, environ la moitié des exploitations agricoles ont cessé leur activité.²⁷ Ce recul

²⁵ Office fédéral du développement territorial ARE (2012): Monitoring de l'espace rural. Rapport de synthèse 2012.

²⁶ Office fédéral du développement territorial ARE (2014): «Monitoring de l'espace rural», rapport de synthèse 2012.

²⁷ Office fédéral de la statistique OFS (2013): Exploitations agricoles selon l'année, le canton et la zone – Surface

concerne avant tout les petites exploitations (< 20 ha), les exploitations plus grandes (>30 ha) ont progressé de 2,5 % entre 2012 et 2013.²⁸ Les surfaces agricoles et les alpages ont diminué de 5,4 % (850km²) entre 1985 et 2009.²⁹ Par ailleurs, la diminution des pâturages d'estivage et l'augmentation parallèle des surfaces forestières peuvent mener à une monotonie du paysage et, dans certains cas, à une baisse de la biodiversité.³⁰ La politique agricole vise à étoffer le caractère multifonctionnel de l'agriculture, en particulier pour ce qui est de la promotion des services écosystémiques, de manière à multiplier les tâches que celle-ci doit accomplir aux côtés de sa mission principale, qui est la production alimentaire. Ces changements ont une incidence tant sur l'économie que sur l'identité de la population locale. Pour ces territoires, il s'agit d'exploiter les chances qui découlent du lien plus étroit entre les paiements directs prévus par la politique agricole et la fourniture de prestations utiles à l'économie générale (notamment la préservation de la biodiversité et l'entretien des paysages cultivés).

Défi 6: changements structurels dans le secteur industriel et développement de l'économie du savoir

Comparativement à celui d'autres pays, le secteur industriel de la Suisse est spécialisé dans la production impliquant une importante concentration de savoir et dans des produits de niche de qualité. Il fournit donc, dans un grand nombre d'espaces ruraux et de régions de montagne, de multiples possibilités d'emploi de haut niveau (p. ex. la chimie dans le Haut-Valais, l'industrie horlogère dans le Jura). Toutefois, le secteur industriel des arts et métiers se retrouve lui aussi toujours plus sous pression en Suisse en raison du franc fort, d'une orientation croissante vers l'innovation, de nouvelles formes de production, d'une réorientation vers des modes de production économes en ressources et de la concurrence internationale. Un autre problème est que, bien souvent, les actifs qualifiés et spécialisés ne travaillent pas à leur lieu d'habitation qui se situe dans les espaces ruraux et les régions de montagne, mais font la navette vers les agglomérations. Les espaces ruraux et les régions de montagne se doivent de maintenir les qualités de leur place économique pourvoyeuse d'emploi, notamment en créant des conditions-cadre favorables au développement de nouvelles industries (p. ex. les services reposant sur une forte concentration de savoir, les cleantech) ou à l'adaptation des industries traditionnelles aux nouvelles conditions du marché.

Défi 7: changement structurel et pression à l'innovation dans la branche touristique

Le tourisme est une branche clé pour la Suisse, en particulier dans les régions alpines. L'attrait des paysages dans les espaces ruraux et les régions de montagne constitue un atout majeur pour le tourisme qu'il convient de préserver. Dans les *centres touristiques alpins*, plus d'un quart des emplois des secteurs secondaire et tertiaire (27 %) proviennent de la branche de

agricole utile (SAU) et animaux au niveau de classification 3.

²⁸ Office fédéral de la statistique OFS (2014): Agriculture et sylviculture. Relevé des structures agricoles 2013. Le nombre d'exploitations agricoles continue de baisser. Communiqué de presse du 29.07.2014.

²⁹ Office fédéral de la statistique OFS (2014): Agriculture suisse. Statistique de poche 2014. Neuchâtel, 2014.

³⁰ Roth, U., Schwick, C., Spichtig, F. (2010): Zustand der Landschaft in der Schweiz. Zwischenbericht Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES). Umwelt-Zustand N° 1010. Office fédéral de l'environnement, Berne: 64 p.

l'hébergement.³¹ Les branches touristiques (hôtellerie, commerce de détail, immobilier, construction et transports) sont à l'origine d'un tiers de la valeur ajoutée générée dans la Suisse méridionale (les Grisons, le Valais et le Tessin). A l'échelle nationale, cette part se situe seulement à 24 %.³² Le tourisme doit toutefois relever divers défis. Sur le versant de la demande, il s'agit avant tout de la concurrence globale croissante entre les destinations. De plus, les cours de change défavorables dus à la forte appréciation du franc ces derniers temps ont récemment induit un net recul provisoire de la demande provenant des marchés européens traditionnels de proximité. Quant à l'offre, les structures limitées à de petits espaces et le manque de coopération aux niveaux des exploitations et des destinations entravent le déploiement de processus plus efficaces. Cette situation, couplée aux coûts de main-d'œuvre et de prestations en amont généralement plus élevés, entraîne des coûts et des prix élevés par rapport aux destinations touristiques des pays voisins, ce qui complique les investissements importants dans les infrastructures de l'hébergement et des transports en partie vétustes ainsi que dans le maintien et l'amélioration de la qualité. Cette stagnation des investissements devrait encore empirer à la suite de l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires, accélérant ainsi le changement structurel du secteur touristique. Par ailleurs, l'émigration qui touche les zones périphériques pose également un problème de préservation du paysage: n'étant plus entretenu, il perd en qualité, ce qui a un impact négatif sur le tourisme notamment.

Défi 8: importance grandissante de la compétitivité, de la recherche-développement ainsi que de l'innovation et de l'entrepreneuriat

L'innovation est le moteur principal du développement économique. Les innovations sont le fruit des efforts investis dans la recherche-développement et sont valorisées par le biais de l'entrepreneuriat. Ce mécanisme concerne avant tout les branches des technologies de pointe (p. ex. technologie de l'information, biotechnologie, technologie médicale), dont la plupart sont implantées dans les espaces urbains. Il n'empêche, l'innovation et l'esprit d'entreprise gagnent également en importance dans les secteurs traditionnels comme la sylviculture, l'agriculture et le tourisme. C'est la raison pour laquelle la politique régionale a fondamentalement changé dans toute l'Europe au cours des dernières années. La compensation directe des disparités territoriales ne se situe plus au cœur de la politique régionale; l'objectif est de plus en plus souvent le renforcement de la compétitivité de l'ensemble de l'économie, ce qui nécessite une croissance endogène dans toutes les régions.

Entre 1999 et 2011, l'innovation a diminué dans tous les types d'espaces. En général, les activités d'innovation et d'entrepreneuriat sont moins intenses dans les espaces ruraux et les régions de montagne que dans les espaces urbains. Entre 1999 et 2011, la baisse la plus marquée de l'innovation a été constatée dans les *espaces ruraux périphériques* et les *espaces ruraux périurbains*, tandis que les *centres touristiques alpins* connaissent une légère amélioration depuis 2005. La forte baisse observée dans le *milieu rural périphérique* tient à la

³¹ Office fédéral du développement territorial ARE (2005): Monitoring de l'espace rural suisse, Etude thématique U2: Evolution structurelle de l'économie au sein de l'espace rural. Version 1/05, juillet 2005.

³² Held, N. (2014): Südschweiz – Tourismusregion mit strukturellen Defiziten. In: Die Volkswirtschaft, 10-2014. http://www.rw-oberwallis.ch/data/Ressources/1412758093-2014.10.08_DieVolkswirtschaft.pdf, consulté le 22.1.2015.

composition des branches. De son côté, la dynamique de l'entrepreneuriat a enregistré une baisse générale à partir de 2005, en particulier dans les espaces urbains. Depuis 2009, on observe une légère embellie de cette dynamique dans les *espaces ruraux périphériques*.³³

Pour parvenir à suivre le rythme dicté par les espaces urbains en matière de recherche-développement, d'innovation et d'entrepreneuriat, les espaces ruraux et les régions de montagne doivent entreprendre des efforts considérables en matière de formation (qualification de la main d'œuvre régionale), de promotion de l'innovation (adapter les activités étatiques aux besoins des espaces ruraux et des régions de montagne) et de mise en réseau des activités de recherche-développement publiques et privées.

Défi 9: complexité croissante pour la politique de l'organisation du territoire

Les limites politico-administratives, institutionnelles et sectorielles sont de moins en moins adaptées aux défis territoriaux. De nouvelles formes de coopération (partenariats politiques, sectoriels, régionaux, fonctionnels) seront de plus en plus souvent demandées. Pour une collaboration fructueuse, il importe de déterminer les recoupements et les contradictions entre les différentes politiques et d'identifier et d'exploiter les relations fonctionnelles entre les divers espaces. De plus, il faut abandonner l'esprit de clocher et dépasser le clivage ville-campagne. Les programmes globaux et la pesée des intérêts continueront de gagner en importance.

Défi 10: rôles et image des espaces ruraux et des régions de montagne dans un contexte d'urbanisation croissante

En Suisse, la proportion de la population vivant dans les espaces ruraux et les régions de montagne a globalement baissé et la métropolisation du pays se poursuit. Simultanément, les structures économique et sociale de ces territoires se sont fortement modifiées et les styles de vie sont toujours plus semblables à ceux de la population urbaine. Les relations entre ville et campagne sont par conséquent devenues plus complexes dans notre pays également. D'une part, les récentes votations au niveau fédéral (initiative sur les résidences secondaires, article sur la famille, initiative sur l'immigration de masse) témoignent d'une perception contradictoire au quotidien entre la ville et la campagne. Inversement, l'interconnexion fonctionnelle entre la ville et la campagne est toujours plus forte (pendulaires, loisirs, etc.). Les espaces ruraux et les régions de montagne doivent redéfinir et communiquer activement leurs propres rôles et leur identité dans un contexte d'urbanisation croissante en Suisse.

Défi 11: préservation et utilisation durable de la biodiversité et des ressources naturelles

La biodiversité en Suisse a nettement diminué depuis 1900. Entre 1900 et 1990, un grand nombre d'espèces naguère répandues ont subi une réduction massive de leurs aires de répartition et une baisse de leurs effectifs. Selon les informations actuelles, environ un tiers des espèces connues en Suisse sont menacées.³⁴ Les milieux de vie naturels, qui sont précieux

³³ Regiosuisse – Centre du réseau de développement régional (2014): Rapport de monitoring 2013. Le développement économique régional en Suisse. Berne.

³⁴ Office fédéral de l'environnement OFEV (2012): Stratégie Biodiversité Suisse – En exécution de la mesure 69

pour l'écologie, comme les zones alluviales (diminution de 36 %), les marais (diminution de 82 %), les prairies sèches (diminution de 95 %) ont perdu massivement en surface³⁵, en raison surtout de la correction et de l'aménagement des cours d'eau, des drainages et de l'intensification de l'exploitation. Cette évolution peut causer des changements irréversibles et une détérioration de la qualité de vie. Afin de stabiliser la situation actuelle et de préserver les ressources naturelles et la biodiversité, un engagement renforcé est exigé de la part de tous les acteurs. Une perte de la biodiversité entraîne une baisse des prestations écosystémiques. La biodiversité et les ressources naturelles fournissent une contribution particulièrement importante à la qualité de vie dans les espaces ruraux et les régions de montagne, et elles constituent un important facteur de développement économique et territorial. D'une part, ces ressources génèrent des revenus directs, par exemple au titre de la redevance hydraulique ou par les revenus de la sylviculture et de l'agriculture. D'autre part, elles induisent indirectement des revenus, par exemple en entretenant des paysages cultivés de qualité, qui sont valorisés par l'activité touristique.

D'autres prestations écosystémiques intéressent l'ensemble de la société ou sont l'objet d'obligations de droit international (p. ex. dans le cadre de la préservation et du soutien de la biodiversité). La protection de la biodiversité peut même constituer un moteur pour une économie régionale durable, comme c'est notamment le cas du Parc national suisse.

Le caractère multifonctionnel de la diversité biologique et des ressources naturelles va de pair avec des intérêts divergents (production d'énergie, protection de l'environnement, agriculture, tourisme, chasse, pêche). Bien qu'il existe déjà des instruments et des règles précis qui fixent la procédure, la priorisation et la pesée des intérêts, on rencontre régulièrement des conflits entre la protection et l'exploitation de ces ressources, que ce soit au niveau conceptuel ou au niveau des projets concrets (p. ex. atteinte au paysage en raison du mitage du territoire par le biais de résidences secondaires et des infrastructures des domaines skiables) et de conflits d'intérêts entre différentes utilisations (p. ex. l'agriculture et le tourisme). De ce fait, la coordination des mesures de politique sectorielle visant la protection et l'utilisation des ressources naturelles continuera à gagner en importance, créant de nouveaux défis pour les modèles de répartition des bénéfices et des charges correspondants. De nouveaux mécanismes sont nécessaires pour régler les conflits, pour favoriser les synergies entre les différents domaines et pour identifier les potentiels.

Défi 12: conséquences directes et indirectes du changement climatique

En raison de leur topographie exposée, les espaces ruraux et les régions de montagne de la Suisse sont particulièrement touchés par l'impact du changement climatique. Il faut s'attendre à plus de précipitations extrêmes, qui risquent d'augmenter la fréquence des événements extrêmes et qui représentent donc un danger accru pour les zones d'habitation et les

(objectif 13, art. 14, section 5) du programme de la législature 2007–2011: «Elaborer une stratégie en faveur du maintien et du développement de la biodiversité».

³⁵ Office fédéral de l'environnement OFEV (éd.) (2014): La biodiversité en Suisse. Résumé du Cinquième rapport national remis au Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, Office fédéral de l'environnement, Berne, 20p.

infrastructures. Des mesures de prévention des catastrophes naturelles et de gestion des risques, qui engendrent des coûts importants, seront de plus en plus souvent indispensables.

Les *centres touristiques alpins* (en particulier ceux situés dans les régions préalpines) souffrent avant tout de la limite de la neige de plus en plus élevée, une conséquence du changement climatique. Ces régions doivent développer de manière ciblée leur offre pour l'entre-saison et la saison d'été.

Les communes et les secteurs économiques des espaces ruraux et des régions de montagne se doivent donc de renforcer adéquatement leur résistance (résilience) par des stratégies d'adaptation appropriées aux effets du changement climatique.

5 Des politiques fédérales variées ayant un impact sur les espaces ruraux et les régions de montagne, et lacunes et contradictions dans leur mise en œuvre

La Confédération, les cantons, les régions et les communes mettent en œuvre un grand nombre de politiques sectorielles, d'instruments et de mesures qui déploient leurs effets majoritairement dans les espaces ruraux et dans les régions de montagne. D'où l'hétérogénéité des objectifs politiques et juridiques ainsi que des instruments et des mesures existants.

5.1 Rôle des différents acteurs dans la mise en œuvre des politiques fédérales

La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution en assumant celles que les cantons ne peuvent accomplir eux-mêmes (principe de subsidiarité) ou qui nécessitent une réglementation par la Confédération (art. 42 et 43a, al. 1, Cst.). C'est pourquoi les cantons disposent, dans de nombreux domaines, de vastes compétences et ont élaboré leurs propres politiques. Ils doivent toutefois, dans la plupart des domaines, exécuter et soutenir la politique de la Confédération. Depuis l'acceptation de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en 2004, le partage des compétences entre la Confédération et les cantons est mieux défini (la redistribution des tâches est inscrite aux art. 54 à 125 Cst.). A cet égard, il existe des domaines pour lesquels la Confédération ou les cantons assument la responsabilité exclusive, des tâches que la Confédération et les cantons accomplissent ensemble par le biais de conventions-programmes spécifiques, et des tâches cantonales réalisées conjointement dans le cadre d'une coopération intercantonale. La répartition de certaines tâches pertinentes pour les espaces ruraux et les régions de montagne est illustrée ci-après:

- **Confédération:** routes nationales, paiements directs agricoles
- **Cantons:** aménagement du territoire, logement dans les régions de montagne
- **Tâches communes Confédération-cantons:** patrimoine culturel et monuments historiques, protection de la nature et du patrimoine, améliorations structurelles dans l'agriculture, forêts, nouvelle politique régionale, prévention des dangers
- **Tâches communes des cantons:** universités et hautes écoles spécialisées cantonales, institutions culturelles d'importance suprarégionale³⁶

³⁶ Vous trouverez de plus amples informations sur la RPT au chapitre 5.2.1 et dans les documents suivants:

Département fédéral des finances DFF, Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (Septembre 2004):
Thème clé n° 9 – Réorganisation de la répartition des tâches. http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/faktenblaetter/NFA_Faktenblatt_9_aufgabenteilung_f.pdf, consulté le 22 janvier 2015.

Département fédéral des finances DFF, Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (septembre 2004):
Thème clé 10 – Nouvelles formes de collaboration et de financement Confédération – cantons.
http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/faktenblaetter/NFA_Faktenblatt_10_Zusammenarb_f.pdf, consulté le 22 janvier 2015.

Département fédéral des finances DFF, Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (septembre 2007):
Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/revisiionp_grundlagen/NFA-Brochure_f.pdf, consulté le 22 janvier 2015.

L'autonomie des communes est régie par le droit cantonal. De nombreuses communes ont la responsabilité des domaines de la sécurité, de la santé, de l'environnement, de l'éducation, du sport et des affaires sociales. Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération tient compte des conséquences de son activité pour les communes (art. 50, al. 2, Cst.).

La politique menée par la Confédération et les cantons a également une incidence sur les régions en leur qualité de responsables (ce n'est pas le cas dans tous les cantons) de tâches et d'initiatives supracommunales (exercées le cas échéant au titre d'organes responsables), de même que sur la société civile, les ONG et les acteurs de l'économie. Ils connaissent le mieux les problèmes actuels et les défis spécifiques, et ont leurs exigences, leurs propres idées, conceptions de développement et projets. La collaboration sur place des acteurs concernés est primordiale pour la réussite d'une politique des espaces ruraux et des régions de montagne.

Outre les objectifs matériels de la politique, les conditions-cadre de la coopération entre les niveaux de l'Etat se sont également modifiées au fil du temps. La coopération entre la Confédération, les cantons, les régions et les communes se conçoit aujourd'hui de manière plus ouverte et plus partenariale qu'il y a 40 ans. Vu la globalisation qui progresse et l'intégration en espaces économiques internationaux qui s'accroît, tant la Confédération que les cantons et les communes sont davantage poussés à développer des solutions partenariales, transfrontalières et transsectorielles. De nouvelles formes de coopération institutionnelle ont été développées pour élaborer de telles solutions, par exemple la Conférence des gouvernements cantonaux (1993), la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA, 2001) ou la Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA, 1981).

De plus amples informations sur les compétences des différents acteurs peuvent être trouvées directement dans le domaine politique concerné.

5.2 Politiques fédérales et leurs instruments et mesures

La Suisse compte un grand nombre d'instruments et de mesures relevant de politiques sectorielles, qui ont une incidence implicite ou explicite dans les espaces ruraux et les régions de montagne. Ces instruments et ces mesures ont une longue tradition, suscitent un vif intérêt des milieux politiques et de la population et disposent de moyens conséquents. Citons à cet égard la péréquation financière et la compensation des charges, la politique agricole, la politique environnementale et la politique régionale. Les paragraphes qui suivent détaillent les principaux objectifs, mesures et instruments des différentes politiques sectorielles.

5.2.1 Péréquation financière et compensation des charges (RPT)

La péréquation financière et la compensation des charges a pour but de réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la **capacité financière**, de garantir aux cantons une dotation minimale en ressources financières, de compenser les charges excessives des cantons dues à des **facteurs géotopographiques ou sociodémographiques**, de favoriser une collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, et de maintenir la compétitivité

fiscale des cantons à l'échelle nationale et internationale. La Confédération légifère sur la péréquation financière et la compensation des charges entre la Confédération et les cantons d'une part et entre les cantons d'autre part (art. 135 Cst.).

5.2.2 Aménagement du territoire

L'aménagement du territoire a pour objectif une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. La Confédération, les cantons et les communes soutiennent, par des mesures d'aménagement, les efforts entrepris pour protéger les ressources naturelles de la vie telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage, pour orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, pour créer un milieu bâti compact, pour créer et maintenir un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques, pour favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie, et pour garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (art. 1 LAT).

La Confédération édicte les principes applicables aux aménagements. La mise en œuvre relève essentiellement des cantons et des communes. Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

La Confédération établit les **conceptions et plans sectoriels** nécessaires pour planifier et coordonner celles de ses activités qui ont des effets importants sur le territoire et l'environnement, et les fait concorder entre eux. Le principal outil de planification des cantons pour coordonner l'activité d'organisation du territoire est le **plan directeur**, lequel est approuvé par la Confédération et mis en œuvre au niveau communal à l'aide du **plan d'affectation**. A travers le plan d'affectation communal, les communes règlent le mode d'utilisation du sol (type et étendue) et effectuent une séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire.

Avec le **Projet de territoire Suisse** (v. chapitre 1), la Suisse dispose pour la première fois de stratégies soutenues au niveau tripartite en vue d'un développement territorial durable. Il s'agit, au sein des territoires d'action, de préserver la qualité du cadre de vie et la diversité régionale, de ménager les ressources naturelles, de gérer la mobilité, de renforcer la compétitivité et d'encourager les collaborations.

Digression 2: première et deuxième révision de la LAT: nouvelles exigences envers les cantons

Le 1^{er} mai 2014, la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et la révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire sont entrées en vigueur. La mise en œuvre de cette révision relève essentiellement des cantons. Le nouvel article 8a confère au **plan directeur cantonal** un rôle plus important en matière de gestion de l'urbanisation et de contrôle du dimensionnement des zones à bâtir. Les plans directeurs cantonaux devront ainsi définir des critères clairs concernant la dimension et la répartition des surfaces urbanisées, la coordination entre urbanisation et transports, le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et la requalification urbaine. Ils ont par ailleurs pour tâche importante d'indiquer comment est garantie la conformité des zones à bâtir aux dispositions de l'article 15 LAT (art. 8a, al. 1, let. d, LAT). Ce dernier pose des exigences concernant la définition des besoins et le dimensionnement des zones à bâtir, demande une coordination supracommunale de l'emplacement et de la taille des zones à bâtir et fixe des conditions au classement de terrains en zone à bâtir. Par ailleurs, en se fondant sur une **stratégie territoriale cantonale**, les cantons doivent désormais indiquer le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire non plus dans leurs études de base mais directement dans leur plan directeur. Cette approche entend assurer une occupation durable du territoire et une utilisation mesurée du sol. Les stratégies de développement territorial des cantons sont coordonnées au niveau intercantonal et comportent des buts, des orientations, des stratégies et leur concrétisation territoriale (art. 8, al. 1, let. a, LAT). Pour de plus amples informations sur ces stratégies, se référer à la digression 1 du chapitre 4 et au paragraphe relatif à la planification directrice au chapitre 5.2.10). Enfin, il est inscrit explicitement que les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent être ancrés dans le plan directeur (art. 8e, al. 2). Les cantons doivent adapter leurs plans directeurs à ces nouvelles exigences dans un délai de cinq ans.

La deuxième révision de la LAT prévoit aussi des modifications qui concerneront directement les plans directeurs des cantons. D'une part, les espaces fonctionnels qui nécessitent une planification commune intracantonale ou intercantonale devront être définis et, d'autre part, il s'agira d'énoncer des prescriptions complémentaires, notamment sur des thèmes comme l'agriculture, l'énergie, le tourisme et le paysage.

5.2.3 Politique régionale

La politique régionale soutient le changement structurel dans les régions de montagne, le milieu rural en général et les zones frontalières en renforçant la compétitivité de ces régions. La Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées si les mesures d'entraide ne suffisent pas (art. 103 Cst.). La **nouvelle politique régionale (NPR)** vise à améliorer la compétitivité de certaines régions et à y générer de la valeur ajoutée, contribuant ainsi à la création et à la sauvegarde d'emplois dans ces régions, à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des inégalités régionales (art. 1 de la loi fédérale sur la politique régionale du 6 octobre 2006 [RS 901.0]). Elle repose sur trois volets stratégiques complémentaires. Le volet 1 vise renforcer l'innovation, la création de valeur et la compétitivité dans les

régions. Le volet 2 vise à renforcer la coopération et l'exploitation des synergies entre la politique régionale et les autres politiques fédérales. Le volet 3 vise notamment à exploiter un système de savoir relatif au développement régional, qui propose des offres de mise en réseau et d'échange de connaissances. La NPR est une tâche commune (v. chapitre 5.1) mise en œuvre par le biais de programmes cantonaux fondés sur le programme pluriannuel de la Confédération. La Confédération passe des conventions-programmes avec les cantons et exerce son influence essentiellement sur les programmes et, exceptionnellement, sur les projets.

Depuis 2008, **Interreg et les autres programmes de la coopération territoriale européenne (CTE)** constituent d'importants piliers de la nouvelle politique régionale. Ils soutiennent des projets et des programmes aux niveaux transfrontalier et international (v. chapitre 5.2.10). Dans le cadre de la politique régionale, la Confédération octroie en outre des **allègements fiscaux** à des entreprises industrielles ou à des entreprises de services proches de la production qui créent ou réorientent des emplois dans le milieu rural structurellement faible.

5.2.4 Politique du tourisme

La politique fédérale du tourisme se fonde sur la **stratégie de croissance** pour la place touristique suisse (2010). Dans sa stratégie de croissance, le Conseil fédéral définit sa vision et les buts de la politique du tourisme: la politique touristique de la Confédération vise à améliorer les conditions générales pour les entreprises touristiques, à accroître l'attrait de l'offre touristique et à renforcer l'image de la Suisse sur les marchés touristiques. Un autre objectif important de la stratégie de croissance concerne le respect des principes du développement durable. Le déploiement de cette stratégie passe par des programmes de mise en œuvre quadriennaux. Le premier de ces programmes, qui porte sur les années 2012-2015, comprend en tout 30 projets centraux consacrés à l'amélioration des conditions-cadre pour les entreprises touristiques et à la promotion de la place touristique.

La politique du tourisme dispose de plusieurs instruments de promotion. Suisse Tourisme encourage la demande en faveur des destinations de voyage et de vacances en Suisse. Par l'intermédiaire de la Société suisse de crédit hôtelier (**SCH**), la Confédération encourage l'octroi de crédits au secteur de l'hébergement afin d'améliorer sa compétitivité et sa durabilité. Dans le cadre de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme (RS 935.22; **Innotour**), la Confédération peut accorder des aides financières ad hoc.

Si le Rapport sur la situation structurelle du tourisme suisse et sur la stratégie du Conseil fédéral pour l'avenir (2013) confirme les orientations de la stratégie de croissance, il propose aussi des optimisations. Il est entre autres prévu, afin d'accompagner et d'amortir le changement structurel dans le tourisme suisse que l'initiative sur les résidences secondaires est venue accélérer, de mettre en place un **programme d'impulsion** pour les années 2016 à 2019. Celui-ci comprend notamment des mesures au titre de la NPR et d'Innotour.

5.2.5 Politique agricole

La Confédération veille à ce que l'agriculture contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural, ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire (art. 104, al.1, Cst.). C'est pourquoi elle rétribue, au moyen de **paiements directs**, les prestations d'intérêt public et soutient l'utilisation durable des ressources naturelles et **l'amélioration des structures** (art. 2, al. 1 de la loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 [LAgr; RS 910.1]). Il y a lieu, dans la mise en œuvre de la politique, de prendre en considération d'une manière équitable les conditions difficiles de vie et de production, notamment dans la région de montagne et dans la région des collines. En matière de politique agricole, la Confédération dispose de vastes prérogatives par rapport à d'autres domaines politiques.

La politique agricole actuelle (PA 14-17) prévoit notamment comme objectif stratégique de «**renforcer la vitalité et l'attrait de l'espace rural**». Les mesures d'améliorations structurelles actuelles doivent, d'une part, être poursuivies et les conditions-cadre pour les activités para-agricoles, d'autre part, améliorées, notamment par la reconnaissance desdites activités. Par ailleurs, le nouvel instrument des contributions à la qualité du paysage encourage la fourniture des prestations d'entretien et concourt ainsi à la diversité des paysages typiques des régions de Suisse.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, la Confédération peut soutenir par des contributions des **projets en faveur du développement régional** et de la promotion des produits indigènes et régionaux à condition que l'agriculture y participe à titre prépondérant (art. 93, al. 1, let. c, LAgr). Ces projets comprennent des mesures destinées à créer de la valeur ajoutée dans l'agriculture. Ils renforcent la collaboration entre l'agriculture et les branches connexes, notamment l'artisanat, le tourisme, l'économie du bois ou l'économie forestière. Les mesures doivent être axées sur une approche intégrée et coordonnées avec le développement régional et l'aménagement du territoire.

5.2.6 Politique des transports

La Confédération aspire à une utilisation adéquate des moyens de transport. Les mesures visant à utiliser les capacités disponibles priment sur les aménagements. Grâce à une coordination multimodale intégrant les secteurs transversaux que sont l'environnement, l'aménagement territorial et l'énergie, la Confédération peut contribuer au développement durable des espaces ruraux et des régions de montagne.

La Confédération assure la création d'un réseau de **routes nationales**; elle construit, entretient et exploite celui-ci (art. 83, al. 1 et 2, Cst.). Elle dispose également de compétences dans les domaines du trafic aérien, de la navigation et du trafic piétonnier et cycliste. Elle protège la zone alpine contre les effets négatifs du **trafic de transit** (art. 84, al. 1, Cst.). La souveraineté cantonale sur les routes s'applique dans les limites du droit fédéral. Les cantons peuvent déléguer aux communes certaines de leurs compétences, p. ex. interdictions de circulation, réglementation de la circulation sur certaines routes (art. 3, al. 1 et 2 de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 [LCR; RS 741.01]). La Confédération et les cantons

commandent et indemnisent conjointement les prestations du **trafic régional de voyageurs**³⁷, exception faite des offres purement touristiques (trafic touristique) (art. 28, al. 1 de la loi sur le transport de voyageurs du 20 mars 2009 [LTV; RS 745.1]).

A compter de 2016, l'**infrastructure ferroviaire** sera financée par le biais du nouveau Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) de la Confédération de durée indéterminée. Les cantons participeront ensemble au financement du FIF mais seront dispensés des contributions directes aux infrastructures ferroviaires (investissements et indemnités). Les lignes servant exclusivement au trafic local ou touristique sont exclues des prestations fédérales (art. 49, al. 1 et 2, de la loi fédérale sur les chemins de fer du 20 décembre 1957 [LCdF; RS 742.101]). La Confédération indemnise les entreprises qui fournissent les prestations de trafic ferroviaire convenues. L'indemnité est prioritairement destinée au bon entretien de l'infrastructure. Sont notamment pris en considération une desserte de base appropriée, les objectifs de la politique régionale, notamment le développement économique des régions défavorisées du pays, et les objectifs relevant de l'aménagement du territoire (art. 51, al. 1 et 2, LCdF).

Avec le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales et les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (**Flnfr**), la Confédération finance des contributions pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, pour l'achèvement du réseau des routes nationales, pour l'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales existant, et pour les infrastructures de transport dans le trafic d'agglomération (art. 1 de la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure du 6 octobre 2006 [LFlnfr; RS 725.13]). La Confédération fait également en sorte que des liaisons suffisantes puissent être maintenues entre régions rurales voisines. Le Flnfr étant limité dans le temps, le Conseil fédéral a décidé d'instituer à l'échelon constitutionnel un fonds de durée indéterminée: le nouveau Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (**FORTA**). Ce fonds, qui est une extension du Flnfr, doit garantir à long terme, à l'image du FIF, le financement de l'aménagement, de l'exploitation et de l'extension du réseau des routes nationales et celui du trafic d'agglomération. Le FIF et le FORTA doivent contribuer à un financement plus cohérent des routes et du rail.

Conformément à la **Partie programme du Plan sectoriel des transports**, les services fédéraux doivent tenir compte des principes suivants dans la planification des infrastructures de desserte des espaces ruraux et des régions touristiques: à travers l'aménagement et l'entretien des réseaux de transports d'importance nationale, la Confédération veille à maintenir une accessibilité suffisante des espaces ruraux et touristiques ainsi que de bonnes liaisons aux principales régions touristiques. Dans le cadre de ses attributions légales (par le biais de contributions financières), la Confédération soutient en outre la mise en place d'une desserte de base suffisante des espaces ruraux par les transports publics, et fait en sorte que des liaisons suffisantes puissent être maintenues entre régions rurales voisines.³⁸

³⁷ Par «trafic régional de voyageurs», on entend le transport de voyageurs à l'intérieur d'une région, y compris la desserte de base de localités, ainsi que le transport de voyageurs entre une région et des régions voisines, même étrangères (art. 4, let. A de l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs du 11 novembre 2009 [OITRV; RS 745.16]).

³⁸ Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC (2006):

Digression 3: Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)

FAIF va entraîner quelques changements fondamentaux dans le financement et la planification de l'infrastructure ferroviaire. Celle-ci sera financée de manière uniforme sur le plan national et son extension sera décidée par le Parlement sur la base d'un programme de développement stratégique comportant différentes mesures d'aménagement. Les cantons seront responsables du trafic régional, tandis que la Confédération dirigera la planification de l'offre du trafic grandes lignes ainsi que du trafic marchandises; elle établira en outre une conception globale pour tous les trois types de transport. Les trois types de transport seront traités à égalité. Cela étant, la Confédération et les cantons dresseront leurs planifications en étroite collaboration et se fonderont sur le savoir spécialisé des entreprises de chemin de fer. La planification deviendra intercantonale en raison de la définition de régions de planification. Chaque région de planification dispose d'une organisation de projet qui définira les futures offres du trafic régional. La coordination de ces régions entre elles ainsi qu'avec la Confédération et les entreprises de chemin de fer revêtra une grande importance. La planification proprement dite sera permanente («itérative»): les projets liés aux différents types de transport seront régulièrement coordonnés. Le Conseil fédéral a prévu de mettre en vigueur les décisions au 1^{er} janvier 2016.³⁹

5.2.7 Service universel

Les prestations du service universel doivent être accessibles à tous dans une mesure comparable (art. 43a Cst.). La Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière de **services postaux et de télécommunications** soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays, et en matière de **fourniture de services de paiement** (art. 92 Cst et art. 1 et 3 de la loi sur la poste du 17 décembre 2010 [LPO; RS 783]). La **loi sur l'approvisionnement en électricité** (LApEI; RS 743.7) fixe les conditions générales pour garantir dans toutes les parties du pays un approvisionnement en électricité fiable et conforme aux principes du développement durable. La Confédération et les cantons associent les acteurs de l'économie à la mise en œuvre de la loi (art. 1 et 3 LApEI).

Les cantons et les communes sont tenus, en particulier dans les espaces ruraux et les régions de montagne, de collaborer étroitement avec les autres cantons et communes dans le domaine des fonctions d'approvisionnement.

La desserte des espaces ruraux et des régions de montagne en tant que composante du service universel est traitée au chapitre 5.2.6 «Politique des transports».

5.2.8 Politique environnementale

Les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes doivent être protégés contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, et les ressources naturelles

Plan sectoriel des transports, partie programme, 26 avril 2006, Berne.

³⁹ Office fédéral des transports OFT (2013): FAIF redistribue les cartes dans la planification de l'infrastructure ferroviaire. OFE Actualités, N° 15, novembre 2013.

<http://www.bav.admin.ch/aktuell/03876/04490/04493/index.html?lang=fr>, consulté le 22.1.2015.

conservées durablement, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol (art. 1, al. 1, LPE). Si la Confédération légifère en la matière, l'exécution des dispositions fédérales incombe dans une large mesure aux cantons (art. 74, al. 1 et 3, Cst.).

La Confédération veille, dans le cadre de la **politique des forêts**, à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions protectrice, économique et sociale (**fonctions de la forêt**) (art. 77, al. 1, Cst.). Epaulée par les cantons, la Confédération veille à assurer la conservation des forêts dans leur étendue et leur répartition géographique (art. 1, al. 1, let. A de la loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 [LFo; RS 921.0]).

L'objectif de la **prévention des dangers** est de parvenir à une sécurité durable et comparable au niveau national pour la population, les bâtiments, les infrastructures et d'autres biens matériels. La stratégie du Conseil fédéral s'appuie sur une gestion intégrée des risques et procède d'une approche globale aux niveaux national, cantonal et communal quant aux dangers naturels. Le subventionnement des forêts protectrices, des ouvrages de protection et des documents de base sur les dangers est une tâche assurée conjointement par la Confédération et les cantons; il passe par des conventions-programmes et des contributions globales de la Confédération (art. 36, al. 1, 2 et 3; art. 37, al. 1 et 2, LFo).

La **Stratégie du Conseil fédéral d'adaptation aux changements climatiques en Suisse** doit permettre à la Suisse d'exploiter les opportunités offertes par les changements climatiques et de minimiser les risques qu'ils induisent tout en renforçant la capacité d'adaptation de la société, de l'économie et de l'environnement à ces changements. La Confédération a pour tâche de coordonner les mesures d'adaptation au changement climatique. Quelques cantons et régions y travaillent intensément et ont élaboré des stratégies d'adaptation ou des documents de base.⁴⁰

Le **programme pilote «Adaptation au changement climatique»** a pour but de lancer des projets novateurs et exemplaires d'adaptation au changement dans les cantons, les régions et les communes et de les mettre en œuvre grâce au soutien financier de la Confédération. Les projets doivent contribuer à réduire sur place les risques climatiques et à exploiter les opportunités. Les thèmes suivants, particulièrement pertinents pour les espaces ruraux et les régions de montagne, sont mis en avant: gestion des pénuries locales d'eau, prévention des risques naturels, gestion des changements dans les domaines des écosystèmes et de la biodiversité, de l'agriculture et de la sylviculture, et de la santé des animaux.

La Constitution fédérale dispose que la Confédération s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles (art. 2, al. 4, Cst.). La politique de la biodiversité et la politique du paysage notamment, épaulées par la loi sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (LPN; RS 451), concourent à cette mission. Il s'agit ici d'une tâche commune (v. chapitre 5.1). En matière de protection des espèces et d'inventaire des biotopes, la Confédération définit ce qui doit être protégé et comment cette protection doit être apportée (art. 78, al. 4, Cst.). Elle soutient les cantons dans l'exécution par le biais des conventions-programmes

⁴⁰ Office fédéral de l'environnement OFEV (éd.) (2012): Adaptation aux changements climatiques en Suisse. Objectifs, défis et champs d'action. Premier volet de la stratégie du Conseil fédéral du 2 mars 2012.

définies aux articles 5, 18 et 23d LPN.

En 2012, le Conseil fédéral a arrêté la **Stratégie Biodiversité Suisse**. Un plan d'action destiné à concrétiser les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs est en cours d'élaboration. Il précisera les tâches des différentes politiques sectorielles. Une infrastructure écologique composée d'aires protégées et d'aires de mise en réseau est capitale pour la préservation et la promotion de la biodiversité. Des espaces ruraux efficacement conservés, bien mis en réseau et fonctionnels sont une condition sine qua non pour une biodiversité variée et en mesure de réagir aux changements.

Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine et ménage, en particulier, les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels (art. 78, al. 2, Cst.). Le Conseil fédéral inventorie, en collaboration avec les cantons, les objets présentant un intérêt national. Les objets de ce type doivent être conservés intacts (art. 5 et 6 LPN). Par ailleurs, la «**Conception Paysage suisse**», qui est une conception au sens de l'article 13 LAT, comprend des objectifs spécifiques et des mesures touchant aux politiques sectorielles pertinentes en matière de paysage qui sont contraignants pour les autorités.

La Confédération soutient, par des contributions financières et le label «Parc», des initiatives régionales visant à créer et exploiter des **parcs d'importance nationale**. Elle entend ainsi encourager les régions ayant une forte valeur naturelle et paysagère et œuvrant au développement durable. Les cantons soutiennent les initiatives régionales visant à aménager et à gérer ces parcs et veillent à ce que la population des communes concernées puisse y participer (art. 23i LPN). La Confédération apporte en outre un soutien financier aux sites naturels inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO.

5.2.9 Politique énergétique

La Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie. La Confédération prend en considération les réalités de chaque région et les limites de ce qui est économiquement supportable (art. 89, al. 1 et 5, Cst.). A compter de 1990, tous les cantons ont édicté leurs propres lois et réglementations énergétiques.

Dans le cadre de la **Stratégie énergétique 2050**, les centrales nucléaires existantes devront être mises hors service à la fin de leur durée d'exploitation conforme aux critères techniques de sécurité. Pour compenser la perte de la production d'électricité d'origine nucléaire, il faudra réduire la consommation d'énergie et d'électricité et développer l'énergie hydraulique et les autres énergies renouvelables. Ce développement recèle aussi des opportunités pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Partant, des conflits d'intérêts sont prévisibles avec la protection de l'environnement, des eaux, du patrimoine et du paysage, et avec l'aménagement du territoire. Il convient de les anticiper par une gestion des conflits et une pesée des intérêts.

Le **projet de révision de la loi sur l'énergie** du 4 septembre 2013 propose, dans ce contexte,

que les cantons élaborent, avec le soutien de la Confédération, un concept de développement des énergies renouvelables, notamment de la force hydraulique et de la force éolienne. Les communes et les milieux concernés doivent y être associés et il convient de tenir compte des intérêts opposés, notamment en matière de protection. Le concept de développement doit servir de base à l'établissement du plan directeur correspondant des cantons (art. 11, al. 1 et 3, et art. 13 du projet de révision LEne).

5.2.10 Contexte international et européen

Dans le contexte international et européen, la politique visant les espaces ruraux s'est fondamentalement modifiée au cours des années passées. La théorie et la pratique tablent sur un «nouveau paradigme rural»: au lieu d'une politique de redistribution et de subvention financières, ce paradigme mise sur une politique de promotion des potentiels spécifiques aux territoires et vise à générer de la valeur ajoutée par des investissements ciblés, notamment en capital humain et social, et à soutenir ainsi la compétitivité régionale. Une telle politique se concentre sur les atouts attractifs spécifiques du milieu rural et encourage leur mise en valeur.⁴¹ La mise en œuvre de cette politique suppose des changements fondamentaux dans la manière dont les gouvernements conçoivent et appliquent les mesures politiques, et fait appel à des approches intersectorielles de gouvernance à niveaux multiples.⁴² Dans une autre étude de l'OCDE, divers modèles de gouvernance pour des partenariats ville-campagne sont proposés afin de tenir compte des interdépendances étroites entre ces deux espaces.⁴³

Le nouveau paradigme est notamment déterminant dans la révision de la politique de cohésion de l'UE et, par là même, dans la mise en œuvre d'Interreg et de la Stratégie macrorégionale pour l'espace alpin (EUSALP).⁴⁴

Interreg fait partie des instruments transfrontaliers de la politique de cohésion de l'UE, une politique d'investissement qui soutient la création d'emplois, la compétitivité et la croissance économique, l'amélioration de la qualité de vie et le développement durable. Interreg aide les Etats et régions participants à répondre aux défis transfrontaliers, un impératif pour créer des emplois dans le monde actuel interdépendant, pour réduire les disparités sociales, développer les infrastructures de transport ou protéger l'environnement. La participation de la Suisse à Interreg, qui remonte aux années 90, fait partie intégrante de la NPR depuis 2008 et est donc majoritairement axée sur le développement économique. La Suisse participe à quatre programmes transfrontaliers (Rhin Supérieur, Alpes rhénanes–Lac de Constance–Haut-Rhin, France–Suisse et Italie–Suisse), à deux programmes transnationaux (Espace alpin, Europe du Nord-Ouest), au programme interrégional Interreg Europe, au réseau de villes URBACT et

⁴¹ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2006): Le nouveau paradigme rural. Politiques et gouvernance. OCDE, Paris. Ward, N., Brown, D. L. (2009): Placing the Rural in Regional Development. *Regional Studies*, 43(10), 1237-1244.

⁴² Pike, A., Rodriguez-Pose, A., et Thomaney, J. (2006): *Local and Regional Development*. New York, Routledge.

⁴³ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2013): *Rural-Urban Partnerships. An integrated approach to economic development*. Paris.

⁴⁴ La Confédération et les cantons sont représentés au sein du comité de pilotage (*steering committee*) d'EUSALP, de même que les autres pays et régions alpins.

à l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ESPON).

Le 19 décembre 2013, le Conseil européen a chargé la Commission européenne d'élaborer la stratégie EUSALP d'ici juin 2015.⁴⁵ Les inégalités territoriales, économiques et sociales entre les villes et les espaces ruraux ont motivé cette démarche. Il est par ailleurs plus facile d'œuvrer ensemble à faire face aux défis actuels (énergie, transport, tourisme, changement climatique, etc.), et l'Espace alpin peut mieux se positionner et gagner en visibilité au sein de l'Europe. Une stratégie macrorégionale n'est pas un nouvel organe mais encourage la collaboration des Etats européens et des Etats tiers aux niveaux national, régional et communal, de même qu'entre les milieux politiques, l'administration, l'économie et la société civile, dans des domaines stratégiques définis en commun. Le regroupement des financements existants doit permettre de générer une valeur ajoutée. Pour l'UE, l'instrument des stratégies macrorégionales doit soutenir la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. La stratégie EUSALP englobera les thématiques «Compétitivité et innovation», «Mobilité respectueuse de l'environnement» et «Energie et ressources». A ce jour, le Conseil européen a adopté trois stratégies macrorégionales (région de la mer Baltique 2007, région du Danube 2009 et région Adriatique-Ionienne 2014). La stratégie macrorégionale pour l'Espace alpin sera vraisemblablement adoptée à l'été 2015 et la mise en œuvre débutera dès l'automne/hiver 2015. Le programme Espace alpin Interreg jouera un rôle décisif dans la mise en œuvre. Le rôle de l'actuelle Convention alpine reste à préciser.

Le nouveau paradigme est aussi mis concrètement en œuvre dans le programme LEADER («Liaison entre actions de développement de l'économie rurale») de l'UE. LEADER est un programme de soutien européen en faveur du milieu rural financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). L'approche du programme LEADER postule que les stratégies de développement sont plus efficaces et efficientes, compte tenu de la variété des espaces ruraux, si elles sont décidées et mises en œuvre sur le plan local par des acteurs locaux. Dans certains territoires LEADER choisis, des groupes d'action locale sont engagés pour ébaucher des stratégies de développement et mettre au point des projets dans le cadre d'une approche «du bas vers le haut», pour soutenir les atouts territoriaux et pour les valoriser. Dans le Bade-Wurtemberg, par exemple, les groupes d'action locale sont soutenus dans leur mise en œuvre par le Ministère de l'alimentation et de l'espace rural (Ministerium für Ernährung und ländlichen Raum), par la présidence gouvernementale compétente et par l'Office pour le développement de l'agriculture et des zones rurales (Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume). En Finlande, les groupes d'action locale concrétisent la politique nationale pour l'espace rural et un organisme de rang supérieur coordonne les diverses politiques sectorielles au niveau national.⁴⁶

⁴⁵ Conseil européen (19/20 décembre 2013): Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/ue-docs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf, consulté le 22 janvier 2015.

⁴⁶ Cour des comptes européenne (2010): Mise en œuvre de l'approche Leader pour le développement rural, rapport spécial n° 5/2010. Office des publications de l'Union européenne: Luxembourg.

5.3 Coordination et gestion des conflits

L'engagement de la Confédération en faveur des espaces ruraux et des régions de montagne comprend de multiples facettes (v. chapitre 5.2). Cette diversité et la largeur thématique de la politique de la Confédération reflètent l'évolution de la perception des problèmes au fil du temps. Les récentes phases législatives, et les nouveaux instruments et mesures, n'ont pas toujours complété de manière cohérente les bases juridiques déjà en vigueur, ils suivaient principalement des logiques spécifiques à un secteur ou découlaient de décisions populaires (p. ex. initiative des Alpes, construction de résidences secondaires). Il résulte de cette évolution une large juxtaposition de directives politiques ou juridiques, d'instruments et de mesures qui sont inscrits et mis en œuvre dans diverses politiques sectorielles. Le droit fédéral présente donc un **ensemble de réglementations qui a évolué au cours du temps et comportant des contradictions**. Bien que la plupart des instruments et des mesures affichent des objectifs cohérents, il existe aussi des contradictions et des redondances qui peuvent provoquer des conflits d'utilisation au niveau de la mise en œuvre. Par ailleurs, certains domaines politiques ont par nature des intérêts contraires. Ainsi, le développement de grosses infrastructures touristiques continuera d'entrer souvent en conflit avec certaines dispositions de protection et requiert des efforts de coordination et une pesée des différents intérêts. Comme expliqué dans les chapitres précédents, les **compétences et les activités de la Confédération ne sont pas identiques dans toutes les politiques sectorielles**. Cette répartition différenciée des tâches présente elle aussi un potentiel de conflit et peut entraîner des problèmes de coordination, car des acteurs situés à différents niveaux sont chargés d'assurer la cohérence.

En raison de ces problèmes, il existe au sein des différentes politiques sectorielles de la Confédération et au niveau intersectoriel des **mécanismes** permettant soit d'éviter les conflits, soit de prendre des décisions conformes à la loi grâce à des processus de pesée des intérêts. Les exemples suivants illustrent cette pratique.

L'**ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire** (ci-après: **KoVo**) constitue une base légale importante pour la coordination entre les départements, les offices et les services de l'administration générale de la Confédération (unités administratives). Elle oblige les départements, les offices, les services fédéraux ainsi que les CFF et la Poste à coopérer et à coordonner leurs activités relevant de la politique d'organisation du territoire. La Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT), organe interne de coordination entre les politiques, joue un rôle important. Elle assiste les unités administratives dans l'accomplissement de leurs tâches en tenant compte de l'orientation générale de la politique d'organisation du territoire. Le RCER, qui a été créé à la fin de 2002, est un comité de la COT mettant particulièrement l'accent sur la coordination et la mise en réseau des politiques sectorielles de la Confédération qui exercent une grande influence sur les espaces ruraux et les régions de montagnes (pour plus d'informations, v. digression 3).

Digression 4: Réseau de la Confédération pour l'espace rural

La COT, qui est prévue par l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire et fait fonction de plateforme de coordination interne à l'administration, a approuvé la création du RCER le 26 novembre 2002. Le RCER, qui réunit des représentants de l'ARE, de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et du SECO, a pour tâche de coordonner et de mettre en réseau les politiques sectorielles de la Confédération pour l'espace rural au-delà des procédures existantes. Il poursuit les **objectifs suivants**:

- développer une politique fédérale cohérente en faveur de l'espace rural,
- coordonner les tâches de la Confédération pertinentes (OFEV, OFAG, SECO, ARE) dans les espaces ruraux et en harmonie avec l'espace urbain,
- lancer des projets novateurs communs,
- garantir l'échange d'informations entre les services fédéraux (puis, dans un deuxième temps, au niveau vertical avec les cantons/régions).⁴⁷

Outre l'échange d'informations et le renforcement de la coordination entre les services fédéraux pertinents pour l'espace rural, le RCER s'est d'abord fixé les priorités suivantes:

- élaborer un **rapport de travail** concernant la politique de l'espace rural⁴⁸, qui constitue entre autres la base du **Rapport 2005 sur le développement territorial** et du **Projet de territoire Suisse**,
- lancer et mettre en œuvre des **projets-modèles** pour un développement territorial durable dans les espaces ruraux et les régions de montagne,
- participer à la préparation du **rapport de base** pour l'élaboration d'une politique globale pour espaces ruraux et les régions de montagne⁴⁹ et du **Rapport des experts** pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux⁵⁰,
- formuler des propositions lors de **l'élaboration de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne**.

Dans certaines politiques sectorielles des **principes** sont fixés afin d'éviter les conflits, indiquant par exemple avec quels domaines politiques il est particulièrement nécessaire de **collaborer**. Citons la loi sur l'agriculture, qui prévoit à l'article 2, alinéa 2, que l'intervention de la Confédération doit être coordonnée avec les instruments de la politique régionale, et à l'article 90 que les objets d'importance nationale sont pris en considération en cas d'améliorations de structures.

⁴⁷ D'après le premier procès-verbal du Réseau de la Confédération pour l'espace rural, 2002.

⁴⁸ Groupe de travail Réseau de la Confédération pour l'espace rural (2005): Werkstattbericht: Politik des ländlichen Raumes.

⁴⁹ Office fédéral du développement territorial (ARE) (2014): Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour espaces ruraux et les régions de montagne: Mesure 69 du programme de la législature 2011 – 2015 pour atteindre l'objectif 17 «La cohésion sociale est renforcée et les valeurs communes promues.», Berne.

⁵⁰ Secrétariat d'Etat à l'économie SECO (2014): Rapport des experts à l'attention du SECO pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse. Remis par les membres du groupe stratégique «Motion Maissen». Berne, juin 2014.

La loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) détermine les intérêts **qui doivent avoir la priorité dans un cas précis**. L'article 3 LPN dispose qu'il faut prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité.⁵¹ Dans certains cas, la LPN indique comment **peser les intérêts**. Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle de la conservation intégrale d'un objet d'importance nationale figurant dans un inventaire visé à l'article 5 LPN ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation. Dans ces cas-là, l'expertise de la **Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP)** (art. 7 LPN, art. 24 et 25 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage du 16 janvier 1991 [OPN; RS 451.1]) revêt un rôle important. Pour les sites marécageux d'importance nationale, la marge de manœuvre pour la pesée des intérêts est très limitée (art. 23d LPN).

D'autres instruments importants permettant de prévenir à l'avance les conflits d'utilisation et de peser les intérêts relèvent de l'**aménagement du territoire**. Il s'agit notamment des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération, des plans directeurs cantonaux et des plans d'affectations communaux.

Les **conceptions et les plans sectoriels** visés à l'article 13 LAT sont les principaux instruments d'aménagement du territoire de la Confédération. Ils sont élaborés par les services fédéraux compétents. L'implication précoce des autorités concernées de la Confédération, des cantons et des régions limitrophes des pays voisins (art. 18, al. 1, let. a, de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 [OAT; RS 700.1]) permet d'identifier à temps les éventuels conflits et de les régler d'un commun accord.

Dans ses plans sectoriels⁵², la Confédération explique comment elle s'acquitte de ses tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire dans un certain domaine technique ou thématique, quels objectifs elle poursuit et à quelles exigences ou prescriptions elle entend répondre. Les conceptions⁵³ montrent comment la Confédération coordonne ses objectifs et ses activités avec l'accomplissement de tâches qui ont une grande incidence sur le territoire et l'environnement. Elles comprennent des instructions générales à l'intention des services fédéraux, fixent des priorités et définissent les ressources engagées par la Confédération. A la différence des

⁵¹ Autres exemples: l'art. 165b de la loi LAgr énonce que si l'intérêt public l'exige, les propriétaires fonciers doivent tolérer sans indemnité l'exploitation et l'entretien de terres en friche. La loi sur les forêts dispose que les défrichements sont interdits et que les exigences de protection de la nature et du paysage doivent être respectées (art. 5, al. 1 et 4 LFo).

⁵² Plans sectoriels existants: infrastructure route, infrastructure rail (SIS), infrastructure voies navigables, infrastructure aéronautique (PSIA), lignes de transport d'électricité (PSE), dépôts en couches géologiques profondes (STG), plan sectoriel militaire (PSM), et autres informations concernant les inventaires fédéraux et les intérêts de protection et d'utilisation.

⁵³ La «Conception Paysage suisse» (CPS) constitue le principe directeur contraignant pour la protection de la nature et du paysage dans les tâches de la Confédération.

La conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN): les installations sportives d'importance nationale peuvent avoir un effet important sur le développement des régions concernées. Dans cette conception, la Confédération fixe les critères définissant l'importance nationale d'une installation, notamment ceux qui concernent sa localisation.

plans sectoriels, elles ne présentent aucune disposition concrète obligatoire portant sur l'aménagement du territoire. Les cantons doivent tenir compte des plans sectoriels et des conceptions de la Confédération dans leurs plans directeurs (art.14-25 OAT).

Le **plan directeur** cantonal est le principal instrument d'aménagement du territoire des cantons permettant de coordonner et d'harmoniser les activités ayant une incidence sur le territoire et leur orientation vers le développement spatial souhaité. Les cantons mettent en évidence les conflits d'utilisation prévisibles dans les études de base du plan directeur (art. 4, al. 2, OAT), en distinguant les parties constructibles et non constructibles du territoire. Dans le cadre du plan directeur, les cantons élaborent une **stratégie de développement territorial** (pour plus d'information, v. digressions 1 et 2 au chapitre 4.1 et 5.2.2). Cette stratégie présente le développement spatial souhaité et constitue le cadre permettant de coordonner entre elles les activités ayant des effets sur le territoire et de garantir une cohérence entre les différents domaines traités dans le plan directeur cantonal. Par ailleurs, elle assure une coordination avec les conceptions et les stratégies au niveau intercantonal. Elle fait partie intégrante du plan directeur liant les autorités. Le plan directeur doit également montrer quelles sont les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire qui ne sont pas encore coordonnées et les dispositions à prendre pour parvenir à le faire en temps utile (art. 5, al. 2, OAT). En outre, les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement et qui sont susceptibles de provoquer des conflits avec les divers besoins et intérêts relatifs à l'utilisation du sol doivent avoir été prévus dans le plan directeur (art.8, al. 2, LAT). Les projets doivent être coordonnés avec les autres besoins et intérêts relatifs à l'utilisation du sol, que ce soit à l'intérieur du canton, par-delà ses frontières, ou avec la Confédération. Pour déterminer l'emplacement ou le secteur approprié (examen des variantes) et évaluer la faisabilité du projet, il convient de procéder à une **pesée des intérêts qui correspond à ce niveau de planification**. Il faut attendre le prochain niveau de planification (plan d'affectation, approbation des plans) pour peser les intérêts de manière exhaustive. La pesée des intérêts prescrite à l'article 3 OAT vise à déterminer et à apprécier les intérêts des acteurs concernés. Il convient d'apprécier ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent. Dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés doit être pris en considération pour fonder la décision sur la base de cette appréciation.

L'examen préalable et l'examen des plans directeurs cantonaux par la Confédération ainsi que les adaptations que cette dernière apporte contribuent à identifier les conflits d'intérêts à temps et à les régler, là où cela est possible. L'ARE est chargé de mener ces procédures; il invite les services fédéraux concernés (COT) à prendre position. Impliquer les différents offices lors de l'examen préalable et de l'examen ou de l'approbation d'un plan directeur permet de peser les intérêts divergents une première fois et de résoudre les conflits (là où c'est possible au niveau du plan directeur); à défaut, la pesée des intérêts peut être laissée aux procédures de planification suivantes. En cas de divergences persistantes entre la Confédération et les cantons ou entre les services fédéraux, l'ARE présente un projet au Conseil fédéral, qui devra être soumis aux procédures de consultation des offices et de co-rapport. Lorsque le Conseil fédéral a pris une décision, les services fédéraux sont tenus de respecter le plan directeur retenu et de se conformer à la décision du Conseil fédéral. En cas

de divergences entre la Confédération et les cantons, une procédure de conciliation (art. 12 LAT) peut être menée, s'il y a une marge de manœuvre juridique.

La **nouvelle politique régionale (NPR, volet 2)** est également un élément important pour la coopération entre les politiques sectorielles de la Confédération qui ont un impact sur le territoire. Le volet 2 a pour objectif de renforcer la coopération et les synergies entre la politique régionale et les politiques sectorielles de la Confédération pertinentes pour le territoire, à savoir principalement la politique agricole et les politiques de l'innovation, de la formation, de l'environnement, du paysage, de l'énergie, du tourisme ainsi que la politique en faveur des PME. Grâce à la NPR, la Confédération entend mener à l'égard des cantons et des régions une politique de développement territorial cohérente et sans contradiction, en coordonnant et en harmonisant les tâches qui lui échoient. La coopération horizontale entre différentes tâches de la Confédération peut prendre la forme d'une convention de coopération (déclaration d'intention), qui définit les objectifs, les points de recoupement, la répartition des tâches ainsi que la forme et l'ampleur de la coopération. Ces conventions de coopérations ne sont certes pas contraignantes, mais elles représentent une certaine formalisation qui accroît la visibilité des efforts de coopération.⁵⁴

Par ailleurs, pour les projets stratégiques dans le cadre d'une politique sectorielle, des groupes d'accompagnement constitués de représentants des autres offices sont institués pour que ces derniers puissent faire connaître leurs demandes et apporter leurs idées assez tôt. Le programme **«Projets-modèles pour un développement territorial durable»** est un bon exemple de la coopération intersectorielle au niveau fédéral. La coopération a été renforcée pour la phase 2014-2018. Désormais, huit offices participent au programme et soutiennent 33 projets relevant de cinq priorités thématiques. Il s'agit de l'ARE, du SECO, de l'OFEFV, de l'OFAG, de l'Office fédéral du logement (OFL), de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), de l'Office fédéral des routes (OFROU) et de l'Office fédéral du sport (OFSPo).

⁵⁴ Actuellement, il existe des conventions de coopération avec:

- la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) dans le domaine du transfert de savoir et de technologie (TST) et du soutien à l'entrepreneuriat
- le secteur Tourisme du SECO
- le domaine forêt/bois de l'OFEV
- l'ARE pour ce qui est de la politique des agglomérations et du domaine international
- l'OFS pour ce qui est des données

5.4 Transferts financiers en faveur des espaces ruraux et des régions de montagne

Les politiques sectorielles de la Confédération sont liées à une multitude de transferts financiers. La Confédération verse donc de l'argent aux cantons, aux villes et aux communes ou à d'autres bénéficiaires à titre d'aide financière déterminée ou de rémunération pour des prestations d'intérêt général. Par ailleurs, les communes et les cantons reversent de l'argent à la Confédération (v. figure 4).

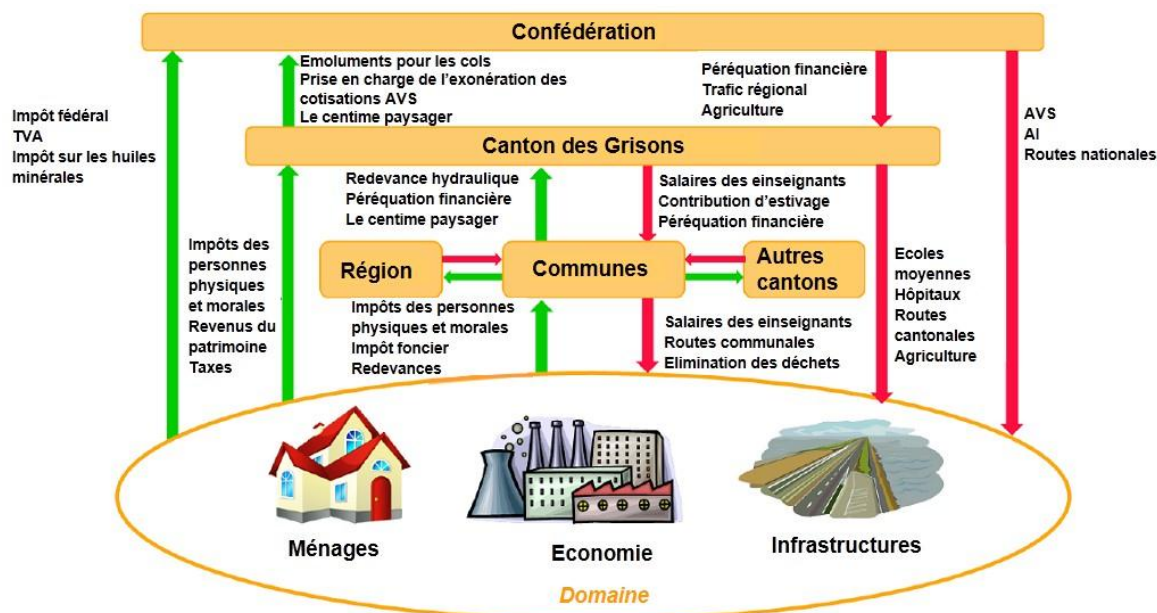


Figure 4: Exemple du canton des Grisons: transferts financiers entre la Confédération, les cantons et les communes⁵⁵

Les résultats d'une estimation sommaire des flux financiers de la Confédération en faveur des espaces ruraux et des régions de montagne sont brièvement présentés ci-après.⁵⁶ L'enquête cherchait à déterminer quels paiements de la Confédération ont pour objectif de promouvoir les espaces ruraux et les régions de montagne et quelle part de ces paiements est touchée par ces espaces. Elle a établi une distinction entre les paiements qui relèvent du soutien direct (dans le but de renforcer ces régions) et ceux qui relèvent du soutien indirect (transferts financiers en faveur d'une activité exercée ou d'une prestation fournie principalement dans ces espaces). Les contributions de la Confédération en faveur de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de l'assurance-invalidité (AI), des réductions individuelles des primes (RIP), du fonds pour les grands projets ferroviaires, etc. n'ont pas été prises en considération car elles ne relèvent ni du soutien direct, ni du soutien indirect aux espaces ruraux et aux régions de montagne. De même les recettes sacrifiées (allègements fiscaux) de la Confédération ou les

⁵⁵ Un bilan de ces paiements a été fait pour le canton des Grisons. A cet effet, tous les flux financiers entre la Confédération, le canton des Grisons et ses régions ont été examinés. Les résultats montrent que le canton des Grisons est clairement bénéficiaire de l'argent public en terme net. Wirtschaftsforum Graubünden (2014): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Graubündens. Bedeutung der öffentlichen Finanztransfers für Graubünden und seine Gebiete.

⁵⁶ Sauf indication contraire, les informations de ce chapitre proviennent de: Ecoplan (2014): Grobabschätzung ausgewählter Zahlungen des Bundes zur Unterstützung des ländlichen Raums. Input-Papier zuhanden des ARE. Berne, 28 octobre 2014. (non publié).

retours financiers des espaces ruraux et des régions de montagne en faveur de la Confédération ou des zones urbaines n'ont pas été retenus pour l'examen.

Les dépenses annuelles de la Confédération s'élèvent à environ 63,7 milliards de francs, dont 43,7 milliards de francs sont des transferts financiers (somme de toutes les subventions, parts cantonales et parts de tiers dans les recettes fédérales et RPT).

- Parmi ces transferts, 12,7 milliards de francs ont été examinés de plus près, parce qu'ils sont particulièrement importants pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Ils englobent les subventions⁵⁷ relevant du soutien direct ou indirect aux espaces ruraux, la péréquation des ressources⁵⁸, la péréquation financière ainsi que les parts cantonales à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), les subventions routières générales et les contributions aux cantons dépourvus de routes nationales. L'examen a révélé que sur les 12,7 milliards de francs, la Confédération versait près de 6,8 milliards de francs par an aux espaces ruraux et aux régions de montagne.⁵⁹
- Les 31 milliards de francs restants ont été répartis «sans objectif de soutien», selon d'autres critères, entre les espaces ruraux et les zones urbaines. La part réservée aux espaces ruraux et aux régions de montagne n'a cependant pas été estimée ni présentée, car le chapitre se concentre sur les aspects relatifs à la promotion.

Le tableau suivant, les explications et les figures montrent plus précisément la composition des paiements de la Confédération soutenant directement ou indirectement les espaces ruraux et les régions de montagne.

⁵⁷ Département fédéral des finances (2013): Subventions de la Confédération en 2013. http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/subv_subventionsueberpruefung/grafiken/0_Grafiken_Subvention_en_Bund.pdf, consulté le 22 janvier 2015.

⁵⁸ Pour la péréquation financière, cet examen a pris en considération la péréquation verticale et horizontale des ressources et la compensation des charges en fonction de facteurs géographiques et topographiques. La compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques et la compensation des cas de rigueur ont été laissées de côté.

⁵⁹ Afin de simplifier l'examen, les agglomérations et les villes isolées n'ont pas été prises en considération. Office fédéral de la statistique (OFS) (2014): Agglomérations et aires métropolitaines. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html, consulté le 22 janvier 2015.

Tableau 2: Aperçu des principales dépenses de la Confédération qui soutiennent les espaces ruraux et les régions de montagne (années 2012/2013, esp. rur.: espaces ruraux, rég. de mont.: régions de montagne)

	Catégorie:	Montant destiné aux esp. rur. et aux rég. de mont. en millions de CHF ⁶⁰	montant total alloué à la catégorie en millions de CHF
soutien direct	Subventions relevant du soutien direct aux esp. rur. et aux rég. de mont. (p. ex. aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, NPR, Parc national suisse)	135	140
soutien indirect	Subventions relevant du soutien indirect aux esp. rur. et aux rég. de mont. (p. ex. protection contre les crues, parcs, entretien des forêts, transport régional de voyageurs, routes principales)	1'667	4'068
	Paiements directs en faveur de l'agriculture	2'046	2'799
	Autres subventions en faveur de l'agriculture (p. ex. suppléments accordés à l'économie laitière, améliorations structurelles)	591	774
	Parts cantonales à la RPLP ⁶¹	167	497
	Subventions routières générales et subventions aux cantons dépourvus de routes nationales	135	374
	Péréquation financière verticale (péréquation des ressources, compensation des charges en fonction de facteurs géographiques et topographiques)	1'420	2'562
	Péréquation financière horizontale (péréquation des ressources) ⁶²	644	1'500
	Total du soutien indirect aux esp. rur. et aux rég. de mont.	6'670	12'574
Total des transferts examinés		6'805	12'714

⁶⁰ Critères de calcul utilisés:

- Contribution relevant du soutien direct: recettes, dont la totalité est versée aux espaces ruraux et aux régions de montagne. Pour l'acheminement des journaux et magazines à prix réduit par la Poste, on estime que, sur 50 millions de francs, près de la moitié est destinée aux espaces ruraux et aux régions de montagne.
- Péréquation financière et subventions indirectes: répartition au sein du canton à l'aide d'un indice mixte appliquant une pondération d'un tiers aux critères de calcul suivants: postes à plein temps, population et surfaces productives.
- RPLP/ impôt sur les huiles minérales: dans chaque canton, le montant total effectif est réparti en fonction de la population; on part donc du principe que les paiements sont répartis également entre les habitants.
- Agriculture: utilisation du critère de calcul de la «surface agricole utile». Ce dernier représente la part de surfaces agricoles utiles dans les espaces ruraux par rapport à la surface agricole utile totale (de la Suisse ou du canton).

⁶¹ Les données relatives aux parts cantonales à la RPLP datent de 2012. Comme le montant total de 2013 n'est pas très différent de celui de 2012 (2012: 497 millions et 2013: 493 millions), on peut partir du principe que l'estimation de la part consacrée aux espaces ruraux et aux régions de montagne n'a pas beaucoup changé.

⁶² Ces ressources proviennent certes des cantons donateurs et non de la Confédération, mais comme il s'agit d'une mesure de répartition importante fixée par le droit fédéral, elle est prise en considération.

Les explications suivantes présentent la répartition des contributions relevant du soutien direct et indirect.

Contribution relevant du soutien direct aux espaces ruraux et aux régions de montagne

Les contributions relevant du soutien direct sont élaborées dans le but de renforcer les espaces ruraux et les régions de montagne ou profitent majoritairement aux espaces ruraux et aux régions de montagne.

Elles s'élèvent à environ 140 millions de francs par an et sont versées dans leur quasi-totalité aux espaces ruraux et aux régions de montagne (135 millions de francs). Les contributions en faveur des routes principales dans les régions de montagne et les espaces ruraux représentent la plus grosse part avec 44 millions de francs. En deuxième position, on trouve les contributions en faveur de la politique régionale⁶³ (40 millions de francs) et en troisième position, l'acheminement des journaux et périodiques par la poste à prix réduit⁶⁴ (25 millions de francs). D'autres contributions relevant du soutien direct sont destinées par exemple au Parc national suisse ou au transport automobile.

Contribution relevant du soutien indirect aux espaces ruraux et aux régions de montagne

Certaines contributions apportent un soutien indirect aux espaces ruraux et aux régions de montagne: elles soutiennent des activités exercées ou des prestations fournies principalement dans les espaces ruraux et les régions de montagne (agriculture, parcs ou protection des forêts). Elles peuvent être rangées sous les catégories suivantes:

- *Subventions* en faveur des espaces ruraux et des régions de montagne issues des domaines d'activité tels que l'agriculture, les transports, la santé, la culture et les loisirs, la défense nationale, l'ordre et la sécurité publique, l'environnement et l'organisation du territoire (entre autres la protection contre les crues, les routes principales, la nature et le paysage).⁶⁵

⁶³ Ce chiffre est une estimation du SECO.

⁶⁴ La Poste Suisse est soutenue à hauteur de 50 millions de francs par an pour acheminer à prix réduit les journaux et magazines dans le but de soutenir les petits éditeurs. 30 millions sont attribués à la presse régionale et locale. Cette subvention est destinée aux journaux régionaux et non aux grands quotidiens outre, elle ne concerne que l'acheminement par la poste, non la distribution matinale (disponible dans les agglomérations). On peut présumer que ces soutiens sont majoritairement investis dans des régions qui n'ont pas de distribution matinale de journaux. Il est donc probable que ces subventions bénéficient majoritairement aux espaces ruraux et aux régions de montagne. (Ecoplan [2010]: Evaluation de l'aide à la presse depuis 2008 et modèles alternatifs. Rapport final du 22 décembre 2010 à l'intention du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication en relation avec le postulat de la Commission des institutions politiques CIP-CN 09.3980 «Aide à la presse. Alternatives aux taxes postales préférentielles.» Berne. L'OFCOM estime que 25 de ces 30 millions de francs profitent aux espaces ruraux et aux régions de montagne.

⁶⁵ Une partie des dépenses et des charges relevant de l'économie, des transports, de l'environnement et de l'aménagement du territoire est financée grâce à des ressources à affectation obligatoire du financement spécial relatif à la circulation routière.

- Part cantonale au *produit net de la RPLP*: les effets du trafic lourd à travers les Alpes sur les régions de montagne et les zones périphériques sont pris en considération lors de la répartition des recettes de la RPLP entre les cantons.
- *Subventions routières générales et subventions aux cantons dépourvus de routes nationales*: elles sont réparties selon l'altitude et le caractère de route de montagne des routes cantonales.
- *La péréquation financière verticale (de la Confédération en faveur des cantons) et horizontale (entre les cantons) (RPT)*: dans le cadre de la péréquation financière, la péréquation verticale des ressources et la compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques revêtent une importance capitale. La première permet de compenser les différences entre cantons en matière de ressources. La seconde compense les charges liées à la déclivité, à l'altitude et à la faible densité démographique. La péréquation financière horizontale joue elle aussi un rôle essentiel pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Les cantons à faible potentiel de ressources en sont les bénéficiaires.

Le soutien direct représente 12,7 milliards de francs, dont 6,7 milliards, soit 53 %, sont versés aux espaces ruraux et aux régions de montagne.

Environ 4 milliards de francs sont issus de subventions dans différents domaines d'activité. Les subventions en faveur de l'agriculture représentent la part principale avec près de 2,5 milliards de francs, dont 2 milliards pour les paiements directs. Les subventions relevant du soutien indirect jouent également un rôle important dans les domaines des transports avec environ 1,4 milliard de francs (p. ex. subventions aux infrastructures des CFF, transport régional de voyageurs, ou investissement dans les infrastructures pour d'autres entreprises des transports concessionnaires [ETC]), de l'environnement et de l'organisation du territoire, avec près de 90 millions de francs (la majeure partie étant consacrée à la protection contre les crues, le reste allant p. ex. aux parcs), et de l'économie (surtout l'entretien des forêts protectrices et des forêts, Suisse Tourisme et la protection contre les dangers naturels) avec environ 80 millions de francs (v. figure 5).

Dans le cadre de la part cantonale à la RPLP, des subventions routières générales et des subventions aux cantons dépourvus de routes nationales, les espaces ruraux et les régions de montagne touchent près de 300 millions de francs.

La péréquation verticale des ressources apporte près de 1,2 milliard de francs aux espaces ruraux et aux régions de montagne (54 % du total), la compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques, environ 0,2 milliard et la péréquation horizontale, près de 0,6 milliard.

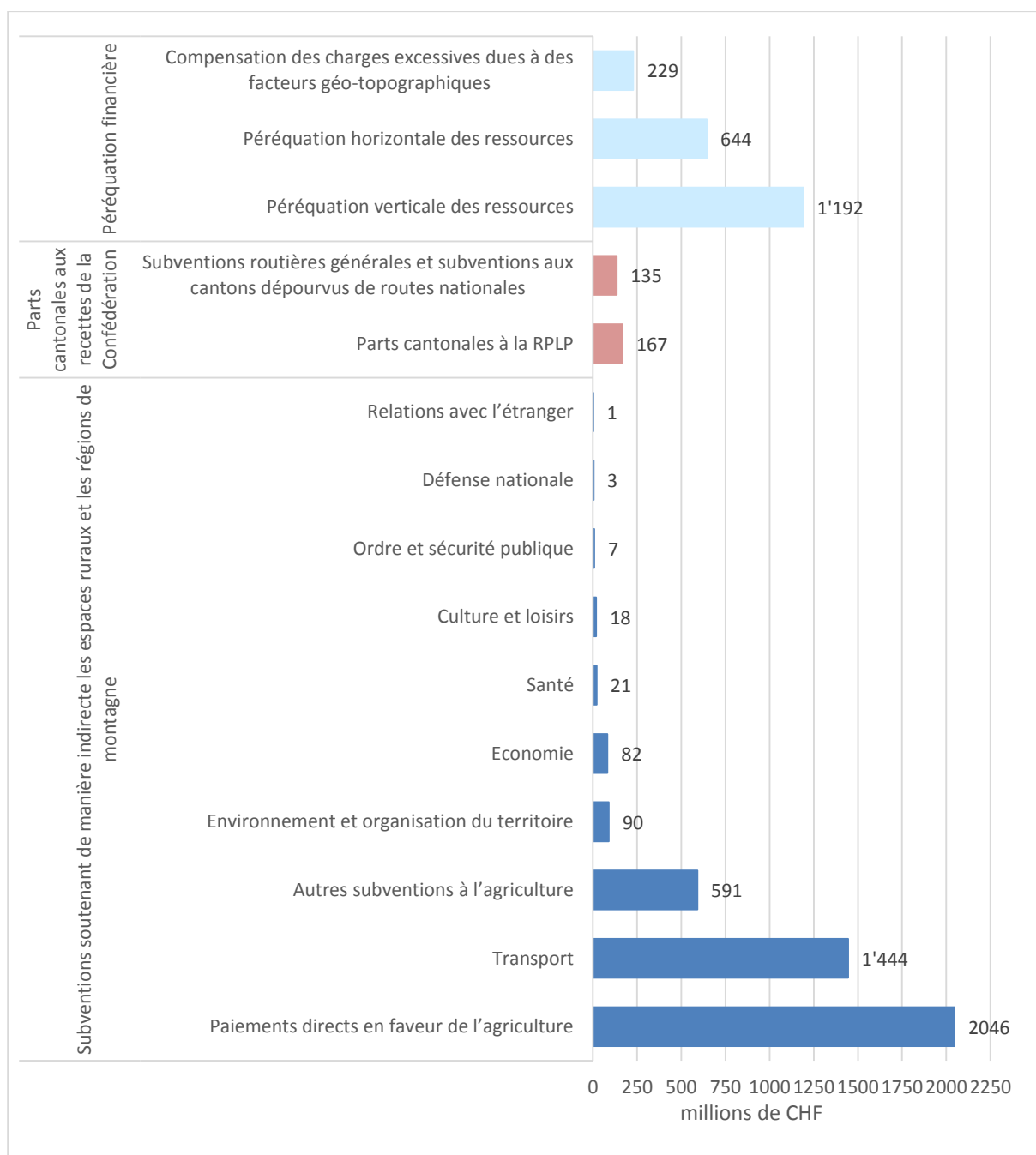


Figure 5: Subventions relevant du soutien indirect aux espaces ruraux et aux régions de montagne (catégories tirées de la banque de données regroupant toutes les subventions, montants en millions de francs, année 2013)

5.5 Lacunes dans les mesures des politiques sectorielles de la Confédération (nécessités d'action).

Les politiques de la Confédération ayant des effets sur les espaces ruraux et les régions de montagne touchent de nombreux thèmes, couvrant ainsi la plupart des défis présents dans ces espaces.⁶⁶ En comparaison internationale, la Suisse fait bonne figure non seulement par la teneur, mais aussi par la mise en œuvre de ses politiques fédérales.⁶⁷ Malgré cela, plusieurs lacunes ou possibilités d'améliorations ont été identifiées pour ce qui est de la mise en œuvre des politiques; par ailleurs, dans certains domaines, il n'existe pas ou guère d'instruments ou de mesures.

Les **lacunes** suivantes appellent une intervention:

- Au niveau fédéral, il n'existe **aucune stratégie homogène** qui propose une vision et des objectifs d'ordre supérieur, aptes à servir de repères pour le développement futur des espaces ruraux et des régions de montagne, et qui montrent les fonctions et les prestations de ces espaces pour le développement durable de la Suisse.
- Les **modalités de collaboration** qui permettent de trouver des solutions **sur une base partenariale, internationale et intersectorielle** sont insuffisantes pour favoriser un développement territorial cohérent et devront être renforcées.
- Beaucoup d'instruments et de mesures sont élaborés dans une optique sectorielle sans tenir compte de leurs conséquences sur l'organisation du territoire. Il en résulte un manque d'**orientation stratégique territoriale** lors de la mise en œuvre de ces instruments et de ces mesures au niveau régional. Autrement dit, les instruments et les mesures s'inspirent trop peu des dispositions des plans directeurs cantonaux ou des stratégies à incidence spatiale régionales (quand elles existent) et ne sont donc pas assez harmonisés entre eux du point de vue territorial, ce qui augmente la probabilité des conflits d'objectifs.

En outre, de nombreuses régions ne connaissent pas de **stratégie de développement régional** claire, qui définit à la fois le rôle à jouer par les espaces ruraux et les régions de montagne dans les espaces fonctionnels, la forme d'occupation décentralisée du territoire visée et les pôles d'activités prioritaires compte tenu des forces des régions respectives. L'absence de stratégie dans une région affaiblit les perspectives de développement de la région, car celle-ci ne peut pas se positionner de manière claire. Une stratégie de développement régional concrétisant le Projet de territoire Suisse permettrait de renforcer et de promouvoir les attraits des régions et d'augmenter la conscience régionale des acteurs locaux.

Certes, il existe déjà différents mécanismes favorisant la coordination et la pesée des intérêts (v. chapitre 5.3), mais ces mécanismes ne peuvent pas toujours résoudre ou atténuer les nombreux **conflits d'objectifs** survenant lors de la mise en œuvre des

⁶⁶ Ecoplan (2012): Politikinstrumente für den ländlichen Raum: Synergien, Widersprüche und Lücken. Office fédéral du développement territorial: Berne.

⁶⁷ Gløersen, E. et Michelet, J. (2014): Experiences and concepts on vertical and horizontal coordination for regional development policy. Input paper 5A. Université de Genève, Département de Géographie et de l'Environnement. Genève.

politiques. Les **lacunes des mécanismes de coordination horizontale et verticale** ainsi que la **prise en compte insuffisante de la dimension territoriale par les politiques sectorielles** sont responsables de cette situation. Les divergences entre politiques sectorielles concernant la description du milieu rural, la définition de l'occupation décentralisée⁶⁸ et la subsidiarité constituent une autre raison. Ces divergences entraînent des **représentations du développement différentes** selon les secteurs. A cela s'ajoutent les objectifs en partie contradictoires des différentes politiques sectorielles (à ce propos, v. chapitre 5.3). Pour résoudre ces conflits, il convient d'améliorer la gestion des conflits, par exemple grâce à des formes de pesée des intérêts développées et à des approches novatrices en matière de coordination. Les **conflits d'objectifs** naissent en raison d'intérêts divergents entre **la protection et l'utilisation**, et entre les **différentes formes d'utilisation**. Les conflits suivants sont les plus répandus:

- *Politique du tourisme contre aménagement du territoire et protection du paysage:* l'aménagement du territoire vise une utilisation économe du sol. La protection du paysage s'attache à tenir compte des qualités du paysage. Ces aspects peuvent entraîner des pertes pour certaines activités touristiques qui revêtent une grande importance pour le développement économique d'une région.
- *Production d'énergies renouvelables contre protection de la nature et de l'environnement:* les intérêts de la politique énergétique peuvent, par exemple, aller à l'encontre des intérêts de la protection du paysage, de la nature ou des eaux.
- *Aménagement du territoire contre intérêts économiques:* du point de vue de la promotion économique, les restrictions relevant de l'aménagement du territoire constituent des obstacles à la liberté d'entreprendre et à la compétitivité.

C'est surtout dans le domaine de la cohésion sociale (défis 1 et 2) dans les espaces ruraux et les régions de montagne que les instruments et/ou mesures pour répondre à l'exode démographique sont encore trop peu efficaces. Pour la qualité de la vie et l'attrait des espaces ruraux et des régions de montagne en tant que lieux de vie et de travail, aussi bien l'intégration de nouveaux habitants et la cohésion sociale à travers la promotion d'activités culturelles que la création de lieux de rencontres et la rénovation des centres des villages sont primordiales. Ces processus doivent être activement encouragés en vue du développement durable des espaces ruraux et des régions de montagne.⁶⁹

⁶⁸ P. ex., l'aménagement du territoire, la nouvelle politique régionale et la politique agricole ont des conceptions différentes de l'occupation décentralisée. La politique agricole vise l'occupation de l'ensemble du territoire suisse (y compris de la périphérie) et met des moyens à disposition pour atteindre cet objectif grâce aux améliorations structurelles, aux paiements directs et aux programmes de ressources. A l'inverse, la NPR et le Projet de territoire Suisse mettent l'accent sur le renforcement des centres. Il est alors difficile de déterminer où, à quel niveau de qualité et dans quel but le service universel doit-il être assuré (Ecoplan, 2012).

⁶⁹ A travers le programme Periurban, la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) soutient les communes rurales qui souhaitent renforcer la cohésion sociale et la participation de la population grâce à des projets novateurs. L'accent est mis sur les espaces ruraux périurbains. Cependant, les défis mentionnés concernent tous les espaces ruraux et les régions de montagne et doivent être relevés.

Partie B: vision, objectifs et principes d'action de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne

6 Concept politique

Le concept d'une politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne a été développé pour coordonner les divers instruments et mesures des politiques sectorielles qui s'appliquent dans ces espaces et régions, et pour faire face aux multiples défis et aux lacunes identifiées dans ce domaine. Le concept (voir figure 6) résume les éléments stratégiques formulés par la Confédération pour une mise en œuvre cohérente des politiques sectorielles dans les espaces ruraux et les régions de montagne: une vision, des objectifs à long terme et des principes d'action stratégiques. Ces derniers proposent une ligne directrice pour la mise en œuvre des politiques et montrent par quels moyens les objectifs seront atteints.

Avec ce concept, la Confédération entend orienter le développement futur des politiques sectorielles agissant sur les espaces ruraux et les régions de montagne vers les objectifs et les principes d'action stratégiques.

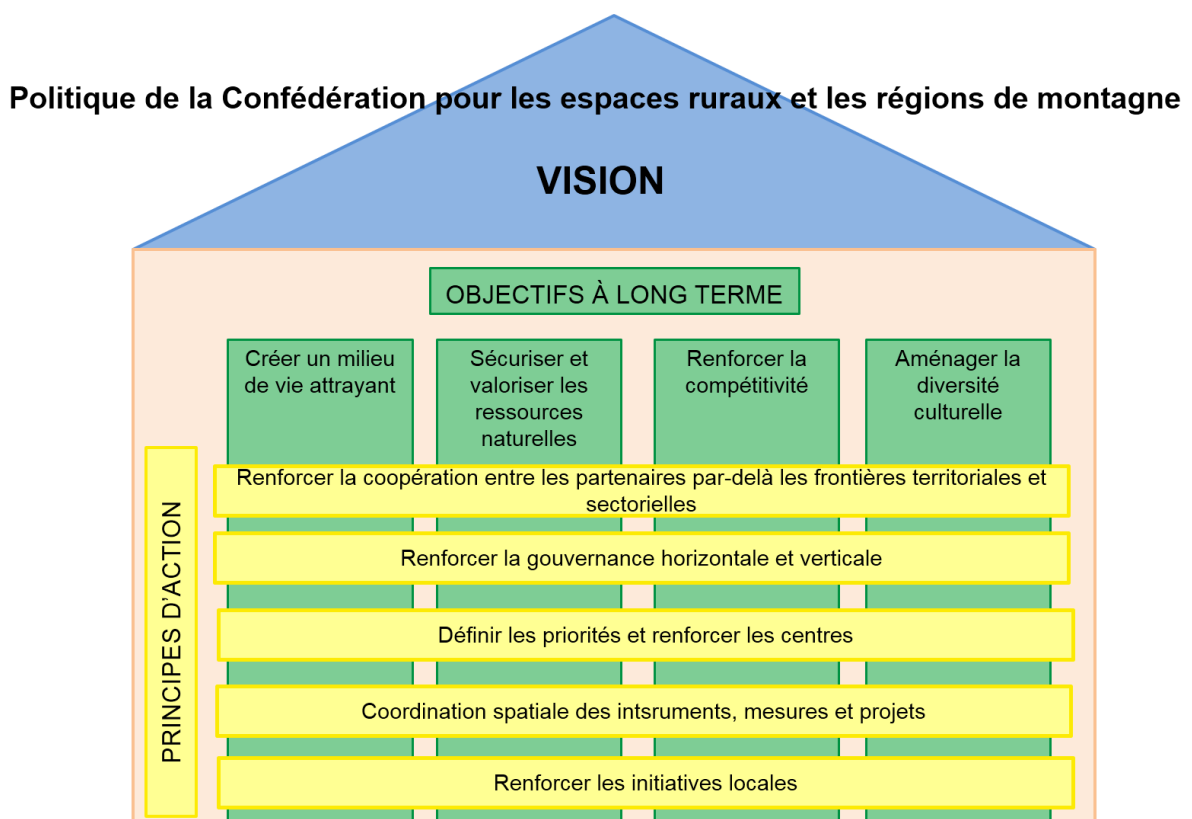


Figure 6: Concept de la politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne

6.1 Vision

La vision tient compte de la diversité et des potentiels spécifiques des espaces ruraux et des régions de montagne suisses. Elle s'oriente autour des fonctions que les espaces ruraux et les régions de montagne remplissent, par leurs particularités, pour la Suisse. En outre, elle invite les espaces ruraux et les régions de montagne à développer des perspectives solides en collaboration avec la Confédération, les cantons et d'autres acteurs pertinents. Enfin, elle souligne que les espaces ruraux et les régions de montagne de Suisse ne peuvent se développer qu'en partenariat avec les agglomérations.

Vision pour un développement durable des régions de montagne et des espaces ruraux suisses

Les régions de montagne et les espaces ruraux apportent par leur variété, leurs potentiels spécifiques et l'utilisation de leurs relations fonctionnelles avec les agglomérations une contribution importante au développement durable du territoire suisse.

Les lieux de résidence et de travail ont des perspectives de développement à long terme, et la qualité de leurs espaces naturels, de leurs paysages et de leurs zones de détente est garantie.

Des acteurs innovants et entrepreneuriaux sont en mesure de développer aux niveaux communal et régional, conjointement avec la Confédération et les cantons, tout en s'inscrivant dans les échanges internationaux, des réponses d'avenir aux défis économiques, sociaux et environnementaux qui se présentent.

Associés aux espaces urbains, les régions de montagne et les espaces ruraux marquent l'identité, l'image et, par conséquent, le développement de la Suisse.

6.2 Objectifs à long terme pour les espaces ruraux et les régions de montagne

Pour que la vision se reflète dans la politique réelle, quatre objectifs à long terme sont déterminés pour décrire la situation souhaitée des espaces ruraux et des régions de montagne. Les politiques sectorielles de la Confédération et les autres acteurs concernés par les espaces ruraux et les régions de montagne doivent s'y aligner. Les objectifs désignent les quatre aspects essentiels du développement futur de ces territoires auxquels la Confédération, les cantons, les communes et les régions doivent tendre conjointement. Ils apportent une réponse aux défis décrits et aux lacunes identifiées et reflètent les trois dimensions du développement durable (écologique, économique et social).

Les espaces ruraux et les régions de montagne sont hétérogènes; selon leurs caractéristiques (v. chapitre 4.1), les défis auxquels ils font face (v. chapitre 4.3) changent, et, par conséquent, l'empreinte et la pondération des objectifs à long terme aussi. Sur la base des objectifs à long terme de la politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne, les acteurs aux niveaux cantonal et régional déterminent, dans le cadre de leur propre stratégie, lesquels des objectifs sont prioritaires pour la mise en œuvre de la politique dans le territoire en question, et comment ces objectifs doivent être mis en avant.

Objectif 1: créer un milieu de vie attrayant

Les régions de montagne et les espaces ruraux constituent un milieu de vie attrayant pour leurs habitants. En prenant soin de la qualité du paysage, y compris la culture architecturale et la mise en valeur du centre des localités, leurs acteurs soutiennent la qualité de l'habitat, valorisent le paysage et renforcent la diversité régionale. Les régions de montagne et les espaces ruraux proposent des possibilités de formation et de perfectionnement porteuses d'avenir. Ils assurent des infrastructures et des services de qualité, qui répondent aux besoins de la population et de l'économie. Le transport, l'énergie et la communauté sont coordonnés entre eux.

Objectif 2: sécuriser et valoriser les ressources naturelles

Les ressources naturelles telles que le paysage, le sol, la biodiversité, la forêt et l'eau (biens écosystémiques) de même que leurs fonctions, par exemple la régénération, le stockage de CO₂ ou l'énergie cinétique (services écosystémiques) sont garanties pour le long terme et mises en valeur par des mécanismes appropriés de manière à ce que la valeur ajoutée soit davantage créée sur place et auprès des prestataires.

Objectif 3: renforcer la compétitivité

Les régions de montagne et les espaces ruraux renforcent leurs activités économiques et les développent en fonction de leurs potentiels et de leurs spécificités, afin que des places de travail intéressantes soient créées dans des branches d'avenir. Ainsi, ils garantissent leur fonction économique tout en renforçant leur rôle comme espace de travail et d'habitation. La capacité d'innover, l'aptitude à coopérer et l'esprit d'entreprise sont renforcés, afin de permettre aux entreprises des espaces ruraux et des régions de montagne de s'affirmer également à long terme sur les marchés internationaux.

Objectif 4: aménager la diversité culturelle

Les régions de montagne et les espaces ruraux conçoivent activement leur diversité culturelle. A cet égard, le lien entre tradition et modernité joue un rôle important: il se manifeste dans les approches novatrices observables en architecture, dans le domaine artistique, dans la branche touristique, dans l'économie forestière et dans l'agriculture. La diversité culturelle est activement développée, car elle constitue un important élément de l'attractivité d'un espace sous les angles de l'habitat, des loisirs et du tourisme. Cette diversité culturelle implique l'intégration active des divers acteurs locaux, par exemple les habitants du territoire concerné, les visiteurs, la communauté scolaire, les associations, les réseaux de bénévoles ou les organisations touristiques. Ces acteurs étant d'importants piliers d'une société plurielle dynamique, ils sont impliqués dans la planification et le développement des projets et des mesures.

6.3 Principes d'action

La politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne vise à renforcer la cohérence des instruments et des mesures politiques fédéraux qui agissent sur les espaces ruraux et les régions de montagne de Suisse, ainsi que les acteurs locaux. Pour qu'elle soit mise en œuvre avec succès à long terme et qu'elle atteigne ses objectifs, l'action de l'Etat s'articulera autour de cinq principes d'action stratégiques.

6.3.1 Renforcer la coopération entre les partenaires par-delà les frontières territoriales et sectorielles

La structure polycentrique de la Suisse, la proximité des agglomérations aux espaces ruraux et les fonctions multiples des fonds de vallées dans les régions de montagne prouvent que, déjà aujourd'hui, les régions sont fortement liées entre elles. Pour que ces liens soient utilisés au mieux et favorisent le développement de solutions répondant aux nombreux défis des espaces ruraux et des régions de montagne, de nouvelles formes de coopération doivent être mises en place et entretenues par-delà les frontières institutionnelles et sectorielles (partenariats politiques, multisectoriels, intercantonaux, suprarégionaux, fonctionnels, ville-campagne).

6.3.2 Renforcer la gouvernance horizontale et verticale

La Confédération améliore la coordination de ses politiques sectorielles (coordination horizontale) et pose les bases pour une collaboration verticale avec les cantons, les communes et les régions (coordination verticale). L'amélioration de la coordination horizontale et verticale permet à la Confédération, en collaboration avec les cantons et les communes, de minimiser l'apparition de contradictions et de conflits déjà lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques sectorielles. Cette dernière s'en trouve facilitée pour les acteurs régionaux et locaux, et les objectifs fixés sont atteints de manière plus efficace. En outre, les cantons et les communes peuvent mieux communiquer leurs souhaits à la Confédération, ce qui rend la coordination plus efficace et permet d'optimiser l'utilisation des moyens mis à disposition par la Confédération.

6.3.3 Définir les priorités d'affectation et renforcer les centres

Les centres ruraux, les centres urbains moyens et petits, les centres touristiques alpins ainsi que les agglomérations des régions de montagne doivent être renforcés. Les différents espaces ruraux et les régions de montagne identifient leurs particularités et leurs forces. Ils définissent en conséquence leurs priorités pour l'affectation du territoire, qu'il s'agira ensuite de mettre en œuvre stratégiquement et de développer. Celles-ci se fondent sur les stratégies tripartites du Projet de territoire Suisse et les appliquent. L'objectif est de concentrer les services et les priorités locales dans les centres ruraux, les centres urbains petits et moyens, les centres touristiques alpins et les agglomérations des régions de montagne.

6.3.4 Coordination spatiale des instruments, mesures et projets

Pour que les politiques sectorielles fédérales soient mises en œuvre efficacement, leur contenu et leurs effets sur le territoire doivent être coordonnés. La Confédération, les cantons et les communes doivent donc, lors de la mise en œuvre de leurs politiques, tenir compte des priorités d'affectation définies ainsi que des centres ruraux, des centres urbains petits et moyens, des centres touristiques alpins et des agglomérations des régions de montagne. Ils doivent en outre garder à l'esprit et concrétiser les objectifs du Projet de territoire Suisse.

6.3.5 Renforcer les initiatives locales

La Confédération soutient les acteurs du développement dans les espaces ruraux et les régions de montagne afin qu'ils relèvent les défis de manière active et en collaboration régionale. Elle met en place des mesures d'incitation pour promouvoir les initiatives locales et les collaborations régionales qui intègrent différents aspects du développement (social, économique, écologique). Elle soutient ainsi les acteurs régionaux dans la conception de perspectives de développement territorial stratégique et de projets s'appuyant sur celles-ci.

6.4 Modèle de gouvernance

La gouvernance a gagné en importance dans les dernières décennies, jusqu'à occuper, à l'échelle européenne, une place centrale pour le développement durable des espaces ruraux et des régions de montagne. Ce changement s'explique par la complexité croissante et la dimension globale des défis qu'implique l'action publique dans la politique du développement territorial. Le modèle de gouvernance (figure 8), qui renforce la coordination des instruments et mesures existants et les régite, est donc crucial pour l'institutionnalisation et la mise en œuvre de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne en Suisse. Il met en avant l'interaction des domaines politiques et des acteurs aux trois niveaux de l'Etat.

Ce modèle de gouvernance décrit deux axes de coordination et de pilotage, l'un horizontal et l'autre vertical. L'axe horizontal a pour objectif d'harmoniser la coopération des diverses politiques sectorielles aux différents niveaux de l'Etat. L'axe vertical décrit la coordination des acteurs sur le plan fédéral et aux autres niveaux de l'Etat (cantons et communes), de même que celle des autres acteurs concernés issus de la société civile.

Des organismes de coordination et de pilotage sont renforcés ou, le cas échéant, créés afin de mettre en œuvre la politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Ils doivent améliorer la coordination horizontale et verticale de l'action publique qui a une incidence sur le territoire. Au niveau fédéral, le réseau de la Confédération pour l'espace rural doit être renforcé (v. chapitre 7.1.3). Cet organisme doit renforcer la cohérence de l'action étatique sur le plan fédéral et assurer sa continuité à long terme (coordination et pilotage horizontaux). Pour qu'une politique cohérente sur le plan fédéral puisse aussi être fructueuse sur les plans local et régional, des partenaires au niveau régional sont nécessaires (*bottom-up*) (v. chapitre 7.1.2). Ensuite, un organisme tripartite comprenant les acteurs étatiques concernés dans les espaces ruraux et les régions de montagne devra être chargé de la coordination et du pilotage sur l'axe vertical, c'est-à-dire de l'harmonisation continue et du développement stratégique des composantes «du haut vers le bas» (*top-down*) et du bas vers le haut (*bottom-up*) (v. chapitre 7.2.4).

Les acteurs de tous les niveaux de l'Etat conçoivent des perspectives de développement à long terme (v. chapitre 7.1.1) (politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne, stratégies cantonales de développement territorial ou programmes cantonaux de mise en œuvre de la NPR), coordonnées par les organismes compétents. De plus, la coopération dans les territoires d'action (cantons et régions) doit être renforcée, et des stratégies à long terme allant au-delà des frontières, conçues. En effet, la réflexion et l'action dans les espaces fonctionnels et macro-régionaux deviennent toujours plus importantes pour un développement territorial durable. Dans ces régions où les liens économiques, sociaux et écologiques sont étroits, les espaces urbains et ruraux sont interdépendants et se complètent.

Le modèle de gouvernance se caractérise d'ailleurs par l'interaction d'une approche du haut vers le bas (*top-down*) et d'une autre du bas vers le haut (*bottom-up*). Cette interaction doit garantir que les politiques sectorielles à incidence territoriale soient mieux coordonnées, et qu'il soit davantage tenu compte de la disparité des conditions territoriales dans les espaces ruraux et les régions de montagne. L'approche ascendante est particulièrement importante

pour cela, car les acteurs régionaux adoptent les initiatives, les instruments et les mesures sont donc adaptés à la région et rencontrent une meilleure réception de la part du public.

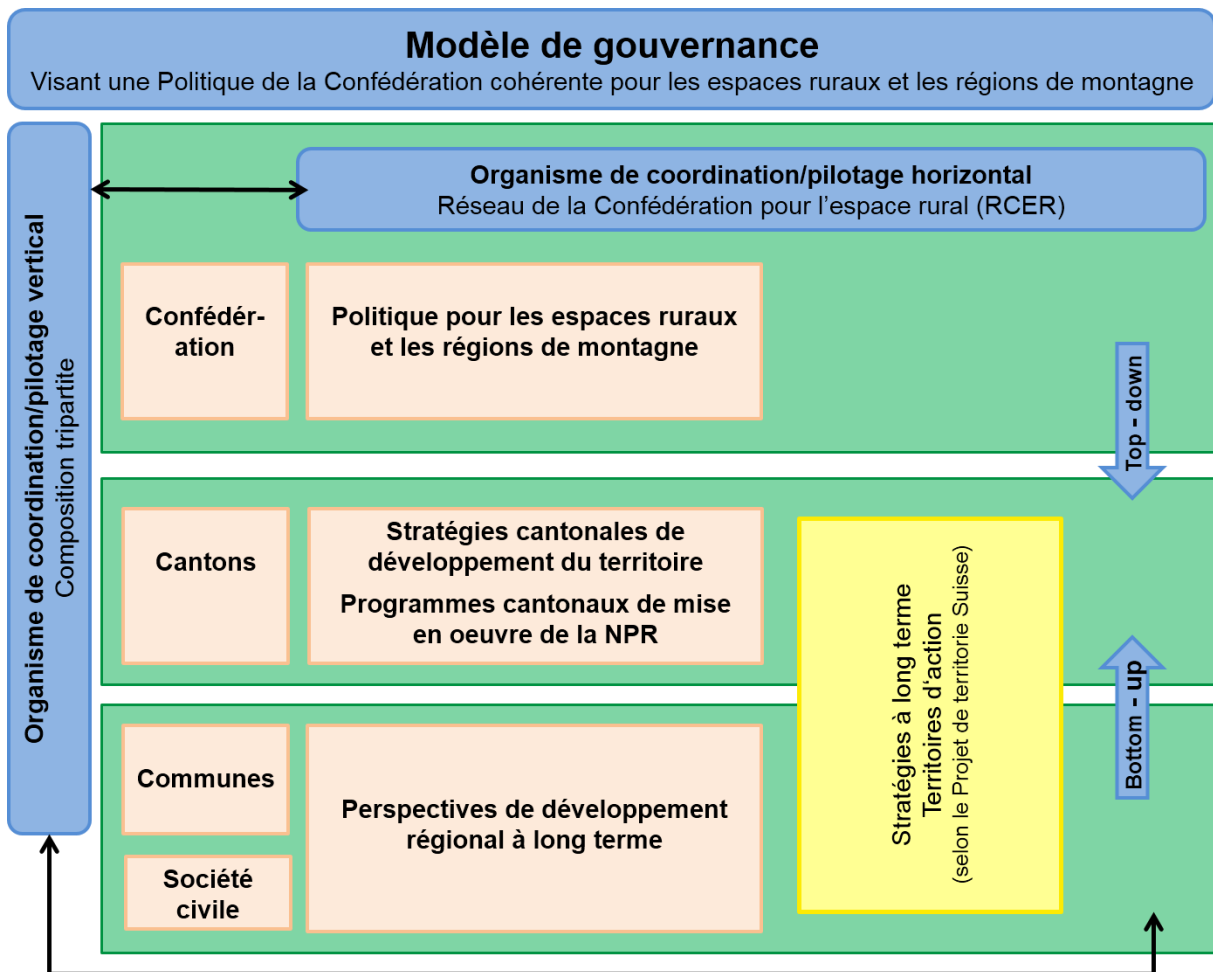


Figure 7: Modèle de gouvernance visant une politique fédérale cohérente pour les régions de montagne et les espaces ruraux

6.5 Périmètre d'impact de la politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne

La politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne se veut transversale et offre un cadre d'orientation aux différentes politiques sectorielles. Il n'existe pas de définition unique, statistiquement établie et généralement acceptée des espaces ruraux et des régions de montagne, qui puisse valoir dans la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Pour certaines de celles-ci, les divers espaces urbains et ruraux et les régions de montagne ne sont pas différenciés lors de la mise en œuvre des instruments et des mesures et/ou aucun périmètre d'impact territorial n'est établi. Pour d'autres politiques sectorielles, les périmètres d'impact territorial sont déterminés, mais très différemment selon les politiques sectorielles.⁷⁰

Le cadre de la vie quotidienne en Suisse ne se limite pas à une commune ou un canton mais dépasse toujours plus les frontières institutionnelles, s'inscrivant dans des espaces fonctionnels dans lesquels les liens économiques, sociaux, naturels et culturels sont étroits. Des synergies sont possibles, tant entre espaces urbains et espaces ruraux qu'à l'intérieur de ceux-ci, notamment dans les domaines des loisirs, de l'urbanisation, de l'éducation, de la santé, de l'approvisionnement, de l'élimination des déchets, ainsi que dans le domaine de la protection et du renouvellement des ressources naturelles. Comme l'explique le chapitre introductif (chapitre 1), seule une planification par-delà les frontières sectorielles et institutionnelles peut avoir l'effet global désiré sur le territoire.⁷¹

C'est pourquoi la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne ne prévoit pas de délimitation précise du périmètre d'impact. Pour qu'elle puisse tout de même être définie territorialement, l'accent est mis sur les territoires d'action reposant sur les territoires d'action reposant sur un réseau de villes moyennes et petites et sur les territoires d'action de l'Espace alpin, selon le Projet de territoire Suisse (v. figure 9). En effet, compte tenu des difficultés évoquées ci-dessus, ces territoires sont ceux qui se prêtent le mieux à la désignation d'un

⁷⁰ Nouvelle politique régionale (SECO): Le «territoire d'impact» couvre toute la Suisse, à l'exception des communes des agglomérations de Zurich, Bâle, Berne, Lausanne et Genève ainsi que des cantons de Zurich, Zoug, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie et Genève (ordonnance du 28 novembre 2007 sur la politique régionale [OPR] [état au 1^{er} janvier 2008]).

Politique des parcs (OFEV): un parc d'importance nationale peut obtenir une aide financière globale et le label «Parc» s'il remplit les conditions d'attribution. www.bafu.admin.ch/paerke/04405/10919/index.html?lang=fr, consulté le 22 janvier 2015.

Politique agricole (OFAG): Soutien de projets de développement régional et de promotion de produits suisses et régionaux dans lesquels l'agriculture est largement impliquée (www.blw.admin.ch/themen/00233/00314/index.html?lang=fr, consulté le 22 janvier 2015.). Les améliorations structurelles contribuent à améliorer les conditions de vie et les conditions économiques du monde rural, notamment en montagne et dans les régions périphériques (www.blw.admin.ch/themen/00006/00056/index.html?lang=fr, consulté le 22 janvier 2015.).

Loi sur le fonds d'infrastructure du 6 octobre 2006 (LFI^{Inf}; RS 725.13): Les prestations de la Confédération en faveur des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques sont versées sous la forme de montants forfaitaires. Ces derniers sont calculés en fonction de la longueur des routes (Art. 8 Abs. 1).

Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture du 20 juin 1952 (LFA; RS 836.1): L'attribution des exploitations à la région de montagne est régie par les dispositions sur le cadastre de la production agricole (Art. 6). Même délimitation dans l'article 2 alinéa 1 de la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne du 20 mars 1970 (RS 844).

⁷¹ Conseil fédéral, CdC, DTAP, UVS, ACS (2012): Projet de territoire Suisse, version remaniée, Berne.

périmètre d'impact.

Malgré ce choix, le périmètre doit correspondre à l'espace fonctionnel adéquat en fonction des mesures et des politiques sectorielles impliquées. Il est important pour cela de garder en vue la grande hétérogénéité des espaces ruraux et des régions de montagne (v. chapitre 4.1) et la possibilité que d'autres défis apparaissent qui doivent être abordés par d'autres mesures.

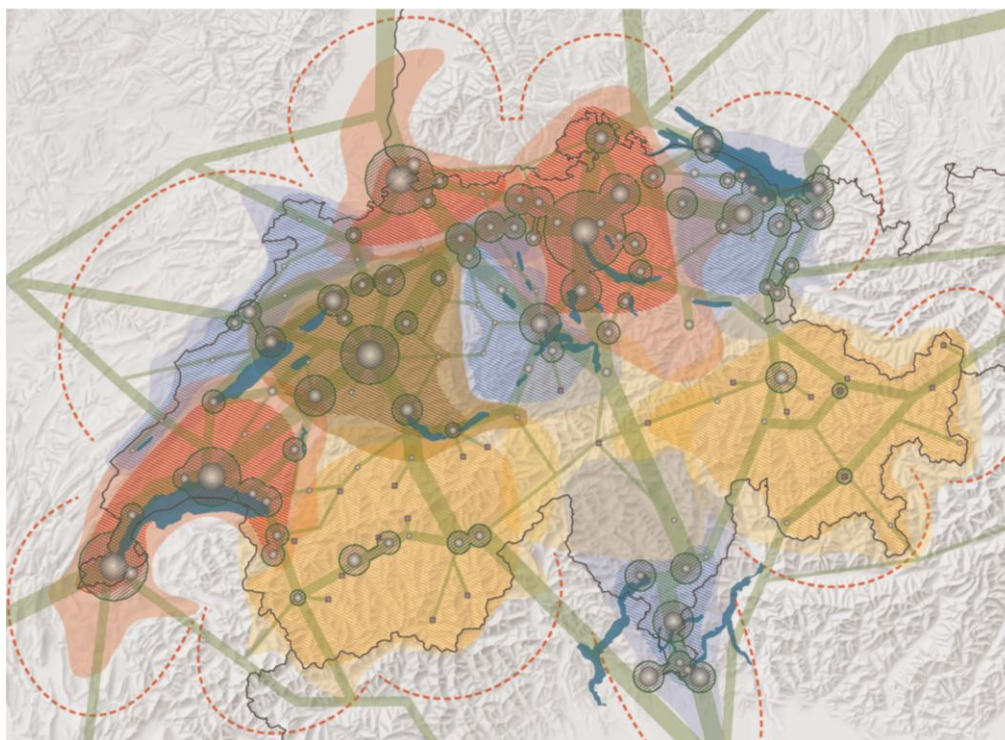




Figure 8: les territoires d'action du Projet de territoire Suisse

 <p>Territoires d'actions reposant sur un réseau de villes moyennes et petites</p>	<p>Les territoires d'action reposant sur un réseau de villes moyennes et petites offrent une qualité de vie élevée. Ils se situent à proximité de territoires d'action reposant sur de grands centres urbains, assurent ainsi le lien avec ces derniers, et disposent d'un potentiel de développement économique.</p>
 <p>Territoires d'action de l'espace alpin</p>	<p>Les espaces alpins disposent de ressources et d'atouts, notamment dans le domaine de la production énergétique, du tourisme, ainsi qu'en tant qu'espaces de nature et de culture. Du point de vue culturel et économique, ils sont étroitement liés aux centres des territoires d'action voisins. Ils comprennent des villes petites et moyennes aux activités diverses, mais aussi des agglomérations et des régions touristiques d'importance nationale, ainsi que des espaces ruraux périphériques avec des paysages naturels de grande valeur écologique, en partie menacés de stagnation et d'exode. Ce sont ces territoires d'action qui sont les plus hétérogènes.</p>

Partie C: Mise en oeuvre de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne

7 Instrument et mesures

Pour faire face aux défis des espaces ruraux et des régions de montagne, les politiques sectorielles de la Confédération et des cantons recèlent toute une série d'instruments et de mesures ciblés et éprouvés (v. chapitre 5.2). Or les travaux menés dans le cadre de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-LRB) ont mis en lumière des besoins d'agir supplémentaires (v. chapitre 5.5). La politique menée aujourd'hui permet de combler l'absence d'une stratégie homogène pour le développement des espaces ruraux et des régions de montagne. Quant aux besoins d'agir supplémentaires, il est possible d'y pourvoir soit en introduisant de nouveaux instruments et de nouvelles mesures, soit en développant les instruments et mesures en place. Les instruments et mesures des politiques sectorielles en font également partie. Ces instruments et mesures servent notamment à améliorer la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur les espaces ruraux et les régions de montagne, et à parfaire la cohérence de ces politiques avec les objectifs à long terme décrits dans le présent rapport. En outre, il faut que les intérêts des espaces ruraux et des régions de montagne soient mieux représentés au niveau fédéral par une plus grande implication des acteurs régionaux dans la gouvernance.

Hormis les instruments et mesures liés spécifiquement aux espaces ruraux et aux régions de montagne, divers instruments et mesures sont mis en œuvre conjointement avec la politique des agglomérations (AggloPol). L'objectif consiste à trouver des solutions nuancées pour relever les défis des espaces ruraux, des régions de montagne et des agglomérations et pour faire face aux enjeux communs qui lient ces zones. Il sera ainsi possible de développer de manière spécifique et coordonnée ces deux champs politiques et de contribuer, dans une démarche complémentaire et d'enrichissement mutuel, au développement des zones urbaines et rurales de la Suisse.

Lors de la conception et de la mise en œuvre des instruments et des mesures, il est important de tenir compte, tant aux niveaux fédéral et cantonal qu'au niveau régional, de l'hétérogénéité des espaces ruraux et des régions de montagne (v. chapitre 4.1) ainsi que des différents défis générés par cette situation. Les instruments et mesures doivent être mis en œuvre en fonction du contexte par les acteurs respectifs.

Le tableau 3 présente une vue d'ensemble de l'attribution des instruments et mesures et de leur rapport avec les principes d'action (v. chapitre 6.3). Les trois niveaux d'attribution sont les suivants:

- **Territoires d'action Projet de territoire Suisse:** le Projet de territoire Suisse définit douze territoires d'action; cinq de ces territoires d'action reposent sur un réseau de villes petites et moyennes, quatre couvrent de grands centres urbains et trois composent l'espace alpin.
- **Niveau régional:** les régions sont des espaces intercommunaux et, pour certaines,

intercantonaux, qui ne couvrent pas forcément la totalité du territoire d'une commune ou d'un canton.

- **Niveau local:** niveau communal, peut aussi comprendre des parties de plusieurs communes.

Tableau 3: Vue d'ensemble de l'ancrage territorial et thématique des instruments et mesures

	Niveau territorial			Principes d'action				
	Territoires d'action Projet de territoire Suisse	Niveau régional	Niveau local	Renforcer la coopération entre les partenaires par-delà les frontières territoriales et sectorielles	Renforcer la gouvernance horizontale et verticale	Définir les priorités d'affectation et renforcer les centres	Coordination spatiale des instruments, mesures et projets	Renforcer les initiatives locales
Instruments et mesures de la P-LRB								
Processus stratégiques territoriaux au niveau régional		x						
Soutenir les initiatives locales et régionales		x	x					
Renforcer le Réseau de la Confédération pour l'espace rural	sans ancrage territorial							
Instruments et mesures communs de la P-LRB et la AggloPol								
Projets-modèles pour un développement territorial durable	x	x	x					
Programme pilote Territoires d'action (PHR)	x							
Systèmes régionaux d'innovation (RIS)	x	x						
Conférence tripartite	x	x						
KoVo	sans ancrage territorial							
Gestion des connaissances sur le développement territorial en Suisse	x	x	x					

7.1 Instruments et mesures de la politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne

7.1.1 Processus stratégiques territoriaux au niveau régional

Statut:	Nouveau ou développement (en fonction de la phase de test)
Bases légales:	NPR, politique des parcs, politique d'organisation du territoire
Niveau territorial:	Niveau régional
Contenu:	Les acteurs régionaux sont épaulés par la Confédération lors de l'élaboration d'un cadre stratégique territorial qui se fonde sur les potentiels d'une région et définit une vision territoriale et des priorités régionales de développement. L'objectif est de contribuer à une meilleure cohérence dans la mise en œuvre des politiques sectorielles et de renforcer la conscience régionale des acteurs.

Les politiques sectorielles fédérales peuvent être mises en œuvre de manière efficace et efficiente et peuvent contribuer au développement durable des espaces ruraux et des régions de montagne uniquement si elles sont appliquées de façon coordonnée et qu'elles présentent une cohérence sur le plan territorial. Or, dans le cadre des travaux du RCER et lors de l'élaboration des rapports ayant servi à la conception de la présente politique, des conflits d'objectifs de nature à compromettre les chances de réussite des politiques sectorielles mises en œuvre ont été constatés à tous les échelons de l'État. Au niveau régional, ils découlent principalement du fait que de nombreuses régions ne disposent pas d'une stratégie de développement régional qui permette aux politiques sectorielles de s'y orienter et de se coordonner entre elles (v. également chapitre 5.5).

Afin de combler ces lacunes, la Confédération souhaite épauler les acteurs régionaux dans l'élaboration d'un cadre stratégique territorial au niveau régional.⁷² Les travaux doivent s'appuyer sur les potentiels spécifiques que recèle une région, par exemple la qualité et la diversité du paysage, l'attrait touristique, la présence de ressources naturelles, la structure sectorielle propre à la région ou des centres de localité attrayants. En favorisant une telle démarche stratégique, la Confédération incite les acteurs régionaux à développer davantage de perspectives de développement spécifiques à long terme sur le plan territorial et à lancer des projets allant en ce sens.

Ces mesures visent les objectifs suivants:

- **Développer une vision et une stratégie:** les acteurs savent quel visage leur région doit avoir et comment ils souhaitent la développer.
- **Renforcer les centres:** définir des priorités d'affectation et déterminer des centres permet de renforcer ces derniers dans leur fonction (approvisionnement, emplois,

⁷² Les cadres stratégiques territoriaux correspondent à ceux développés au niveau des communes et de la société civile dans le modèle de gouvernance (chapitre 6.4).

services) pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

- **Créer une cohérence territoriale:** il est possible de coordonner sur le plan spatial les politiques sectorielles par des perspectives de développement et des priorités territoriales claires qui permettent par ailleurs une meilleure exploitation des synergies existantes et d'en créer de nouvelles.
- **Gérer les conflits:** il s'agit de détecter les conflits d'intérêts à un stade précoce et de trouver des solutions meilleures en établissant des planifications cohérentes.
- **Favoriser le positionnement de la région et la conscience régionale:** le processus stratégique doit aider la région à se positionner et à mettre en valeur ses points forts vis-à-vis de l'extérieur, et doit éveiller la conscience régionale des acteurs.

Il est prévu d'organiser une **phase de test** pour réaliser ces mesures. Plusieurs régions ont déjà élaboré des visions et des stratégies territoriales ou entamé un processus stratégique. Certains processus ont été entrepris par la région elle-même, d'autres s'inscrivent dans le cadre de politiques fédérales (NPR, politique d'aménagement du territoire, politique des parcs, etc.). Les échanges d'expérience entre les différents acteurs permettent de fournir des explications concernant les facteurs de succès et les obstacles qui influencent les processus stratégiques régionaux et d'indiquer où la Confédération doit compléter son action et son soutien. Il s'agit également d'examiner s'il est pertinent de mettre en place un programme d'encouragement visant à soutenir les processus régionaux, s'il faut apporter ce soutien à travers d'autres mesures ou encore s'il faut développer un programme déjà en place.

La **phase de test**, qui sera menée en 2015 et 2016 puis entre 2016 et 2019, prévoit les activités suivantes:

- La Confédération soutient, dans le cadre de la NPR, le projet Agenda 2030 dans le canton des Grisons, un processus visant à définir les objectifs, les stratégies et les mesures concrètes de mise en œuvre pour le développement à venir. Une fois achevé, le projet sera évalué en vue de tirer les premiers enseignements qui serviront à fixer les détails de cette mesure (2015 et 2016).
- Il est prévu, en 2015 et 2016, d'organiser entre les régions, les cantons, les offices fédéraux et d'autres acteurs majeurs deux ou trois échanges d'expérience portant notamment sur les aspects suivants:
 - les expériences réunies lors de l'élaboration de stratégies territoriales (p. ex. les programmes de développement régional ou les plans directeurs régionaux);
 - les expériences accumulées par les régions dans la création et le fonctionnement de parcs;
 - les expériences faites par le canton des Grisons dans le cadre de son projet Agenda 2030;
 - les expériences engrangées par les cantons lors de l'établissement de stratégies de développement territorial, qui font partie du plan directeur cantonal depuis le 1^{er} mai 2014, date de l'entrée en vigueur de la première révision partielle de la LAT

(v. digression 1);

- les expériences faites par les régions lors de l'établissement de programmes touristiques, que la Confédération exige en particulier dans les domaines des remontées mécaniques et des résidences secondaires.⁷³
- Dans le cadre de la politique des parcs, il s'agira d'examiner dans plusieurs projets, entre 2016 et 2019, l'approche consistant à considérer le paysage comme un thème phare du développement économique et de l'aménagement territorial d'une région et, partant, à en faire une ligne directrice de développement durable. Une fois terminés, les projets seront évalués en vue de tirer d'autres enseignements qui serviront à élaborer la forme définitive de la mesure.

L'évaluation de ces expériences permettra d'établir la nécessité ou non de prévoir un développement dans la mise en œuvre de la NPR, de la politique des parcs et de la politique d'organisation du territoire. La phase de test sera réalisée avec les ressources à la disposition de l'ARE, du SECO et de l'OFEV.

Mesures prévues pour les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

- M1. Exécuter une phase de test visant à réunir les expériences en vue de soutenir les processus stratégiques territoriaux au niveau régional
- M2. Examiner la concrétisation et/ou le développement d'un ou de plusieurs instruments ou mesures sur la base des résultats de la phase de test
- M3. Examiner un ancrage des instruments et des mesures

⁷³ Le programme touristique présente le développement touristique concret que l'on souhaite pour une région d'un point de vue régional. Il aborde notamment des questions liées au tourisme estival ou hivernal, à l'hébergement, à la détente, au tourisme écologique, aux transports, à la desserte, etc.

Digression 5: exemple «Programma di rilancio per le zone a basso potenziale»⁷⁴ du canton du Tessin et «Agenda Grisons 2030»

Programma zone a basso potenziale

Dans le cadre du programme cantonal de mise en œuvre de la nouvelle politique régionale 2012-2015, le canton du Tessin a lancé le «**Programma zone a basso potenziale**». Il soutient ainsi les régions du canton à faible potentiel dans la définition de leurs aspirations régionales et dans la mise au point des stratégies concrètes, dits «masterplans» de développement nécessaires à la réalisation de ces aspirations. Ceci doit permettre aux régions à bas potentiel de trouver leur place et de réaliser des projets concrets, à moyen ou à long terme, pour leur développement économique, social et culturel. Les projets adopteront une approche intersectorielle et intégreront aussi bien la politique régionale que le tourisme, l'agriculture, la sylviculture et le développement territorial. Un projet pour le développement de la région Valle di Blenio est en cours d'élaboration.⁷⁵

Agenda Grisons 2030

Le programme cantonal de mise en œuvre et les conventions de prestations entre la Confédération et le canton constituent la base de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) dans les cantons. Le programme cantonal de mise en œuvre est à chaque fois conçu sur quatre ans. Les cantons sont tributaires de la participation de tiers (régions, communes, investisseurs publics et privés) lors de la mise en œuvre des programmes de la NPR

Sur la base de son expérience de la mise en œuvre de la NPR et de la collaboration avec les directions régionales, le canton des Grisons développe le programme cantonal de mise en œuvre 2016-2019 avec le concours des régions, dans le cadre d'un projet pilote. Intitulé «**Agenda Grisons 2030**», il vise à motiver et à encourager les acteurs de toutes les régions grisonnes à traiter des thèmes et des projets qui font avancer le développement de la région, à moyen ou à long terme. L'axe prioritaire ne porte plus sur les petits projets mais sur ceux, stratégiquement plus importants, ayant une portée à long terme, ce qui nécessite de repenser le classement des activités et des demandes par ordre de priorité.

L'engagement des communes et des régions, ainsi que la sensibilisation de tous les acteurs aux enjeux de l'économie régionale, seront renforcés par la conception d'un programme à longue échéance se focalisant par conséquent sur les besoins à moyen ou à long terme. Enfin, l'amélioration des bases stratégiques devrait permettre de prendre des mesures en faveur des différentes régions. Un accord entre les communes et le canton est prévu pour garantir un certain niveau d'engagement.⁷⁶

⁷⁴ Programme de relance pour les zones à bas potentiel

⁷⁵ Ufficio per lo sviluppo economico (2015): Programma di sviluppo delle zone a basso potenziale. Iniziativa cantonale a favore delle regioni periferiche. <http://www3.ti.ch/CAN/comunicati/03-04-2014-comunicato-stampa-470160928456.pdf>, consulté le 22 janvier 2015.

Ufficio per lo sviluppo economico (2014): Programma Zone a basso potenziale. Un progetto di politica economica regionale del Canton Ticino.

⁷⁶ Kanton Graubünden (2015): Agenda 2030 Graubünden. <http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/projekte/Agenda2030/Seiten/default.aspx>, consulté le 22 janvier 2015.

7.1.2 Soutenir les initiatives locales et régionales

Statut:	Développement, mise en œuvre et financement dans le cadre de la NPR et de la politique des parcs
Bases légales:	NPR, politique des parcs
Niveau territorial:	Niveaux local et régional
Contenu:	Il s'agit de confier aux organismes en place le soin de développer davantage des initiatives locales et régionales. Pour développer les initiatives locales au sens de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, il est nécessaire de concevoir de nouvelles approches quant au soutien apporté aux acteurs et à leurs qualifications.

Encourager les acteurs régionaux dans la mise en œuvre de leurs initiatives

Les acteurs et les organismes du développement régional jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Il importe de les mobiliser davantage, de les intégrer dans des processus de développement à long terme et de leur donner les moyens de recourir aux offres d'encouragement de la Confédération et des cantons. Les acteurs ayant le sens de l'innovation et l'esprit d'entreprise sont en mesure de développer, aux niveaux communal et régional, avec l'aide de la Confédération et des cantons, des idées orientées vers l'avenir pour répondre aux défis économiques, sociaux et environnementaux qui se posent. Il s'agit d'aider ces personnes mobilisables aux niveaux local et régional à créer ou à préserver des emplois et plus de valeur ajoutée dans les espaces ruraux et les régions de montagne.

Intégration des activités dans les cadres stratégiques territoriaux

Par ces activités, les acteurs du développement régional contribuent, dans le cadre de l'approche par le bas (*bottom-up*), à mettre en œuvre les objectifs de la P-LRB. Ils doivent veiller, dans ce contexte, à intégrer autant que faire se peut les projets dans un processus stratégique territorial (v. chapitre 7.1.1). Le but est de développer les initiatives et projets régionaux en accord avec les objectifs et principes des politiques fédérales et cantonales en faveur des espaces ruraux et des régions de montagne.

Transmission des connaissances et réseautage, les clés du succès

Les cantons et la Confédération soutiennent les organismes de développement régional par le biais de projets et de mesures de réseautage, de coaching, de conseil, de qualification ou d'accès aux connaissances. Il y a lieu d'exploiter les synergies et d'améliorer la mise en réseau des acteurs au niveau local, tout en les établissant au niveau régional. La Confédération met en œuvre les mesures visant à épauler les acteurs locaux et régionaux, notamment dans le cadre de la NPR (volet 3) et de la politique des parcs.

Mesure prévue pour les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M1. Mieux exploiter les synergies et améliorer la mise en réseau des acteurs dans le cadre des programmes visant à soutenir les initiatives locales et régionales

Digression 6: Exemple «formation continue et mise en réseau des acteurs régionaux»

Depuis 2008, le Centre du réseau de développement régional (regiosuisse) propose des formations continues aux acteurs locaux et régionaux ainsi qu'aux responsables de projet. Les rencontres, organisées sous le titre «formation regiosuisse», servent à la mise en réseau et à l'extension des compétences des acteurs du développement régional et des responsables de projets locaux. Les offres sont conçues pour soutenir les acteurs du développement dans leur travail quotidien d'une part, et, d'autre part, pour les motiver à rester créatifs et innovateurs. Toutes ces formations visent à mettre en réseau les acteurs et à leur permettre d'échanger sur leurs expériences.

Quatre types de formations continues sont actuellement proposés pour répondre aux divers besoins et compétences des acteurs du développement régional:

- Journée d'introduction «NPR et Interreg»: introduction d'une journée à la NPR, destinée aux acteurs œuvrant au sein de ses instances clés
- Visite de projets: échange d'expérience d'une durée de trois à quatre heures sur le terrain
- Conférence: grande manifestation sur un thème d'actualité en lien avec le développement régional et la politique régionale
- Cours «Réflexion et optimisation des structures, des procédures et des ressources des organismes de développement régional» (en allemand): cours d'une durée de deux jours, axé sur la pratique, avec un accompagnement individuel dans la conception de modèles d'efficacité et de plans d'action⁷⁷

⁷⁷ Regiosuisse – Centre du réseau de développement régional (2015): formation-regiosuisse. www.regiosuisse.ch/weiterbildung/formation-regiosuisse, consulté le 22 janvier 2015.

7.1.3 Renforcer le Réseau de la Confédération pour l'espace rural

Statut:	Développement
Bases légales:	KoVo
Niveau territorial:	Aucun
Contenu:	Le réexamen de la KoVo introduite en 1997 est destiné à accroître l'efficacité des travaux du RCER face à l'évolution des défis et au développement des politiques sectorielles fédérales. Ce réseau doit pouvoir, de manière accrue, soutenir les instruments et mesures visant à mettre en œuvre la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (comme c'est le cas actuellement des projets-modèles pour un développement territorial durable) et influencer la coordination des politiques sectorielles pertinentes.

La politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne est une politique intersectorielle qui touche une vaste palette thématique. Elle agit de pair avec les politiques fédérales existantes qui ont un fort impact sur les espaces ruraux et les régions de montagne (v. chapitre 5.2) et qui, pour certaines, contribuent dans une ample mesure à relever les défis qui se posent.

Détection précoce et coordination sur le plan fédéral

La détection précoce des questions intéressant la P-LRB et la coordination efficace des politiques sectorielles fédérales sont d'importants champs d'activité permettant de répondre aux différents besoins de ces zones à l'échelon fédéral. Le but est de déceler à temps les conflits qui pourraient surgir et de les réduire au minimum en faisant intervenir des processus de pesée des intérêts en vue de prendre des mesures coordonnées et axées sur des objectifs politiques à long terme. Il s'agit également, à un stade précoce, de cerner les défis et les opportunités qui se présentent dans les espaces ruraux et les régions de montagne, d'exploiter les synergies des politiques sectorielles et d'en supprimer les contradictions.

Le RCER doit avoir une plus grande influence sur la cohérence des politiques fédérales ayant un impact sur les espaces ruraux et les régions de montagne (v. également le chapitre 6.4 consacré au modèle de gouvernance).

Renforcer le Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER)

Les activités déployées par le RCER (échange d'informations avec fonction d'alerte rapide, lancement et accompagnement de projets-modèles, tâches de coordination et élaboration de bases, v. également digression 3) prouvent que le réseau est en mesure de donner de fortes impulsions à la coopération intersectorielle. Le caractère simple de la forme d'organisation contribue à un climat de travail efficace et coopératif.

Les travaux de base menés en vue de rédiger le présent rapport en témoignent, assurer une meilleure cohérence dans la mise en œuvre des politiques sectorielles est une démarche clé pour atteindre les objectifs visés.

Aussi, dans le cadre du réexamen de la KoVo (v. chapitre 7.2.5), s'agira-t-il également de se pencher sur le rôle, la composition et le mode de fonctionnement du RCER, et de clarifier en particulier les trois points suivants:

➤ *Extension horizontale et thématique du RCER*

Il convient d'examiner la possibilité de compléter la composition du réseau par des offices fédéraux concernés dans une large mesure par le développement des espaces ruraux et des régions de montagne (p. ex. énergie, approvisionnement de base, culture).

➤ *Elargissement et renforcement du mandat de coordination*

Il y a lieu d'analyser la possibilité d'obtenir une meilleure coordination des tâches fédérales intéressant les espaces ruraux.

Il s'agit entre autres d'évaluer, quant à leurs effets et à leurs interactions, les instruments et mesures des politiques sectorielles ayant un impact principalement sur les espaces ruraux et les régions de montagne, par exemple la NPR, la politique des parcs, les PDR. Enfin, ces instruments et mesures et les moyens financiers des politiques sectorielles doivent être coordonnés.

➤ *Ancrage institutionnel du RCER et affirmation de son importance*

Afin que le RCER puisse donner une meilleure visibilité aux objectifs des espaces ruraux et des régions de montagne auprès de la Confédération et qu'il acquière une plus grande importance dans le dialogue politique, il faut examiner où et comment inscrire ce réseau dans la KoVo.

Mesures prévues pour les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M1. Examiner le rôle, la composition et le mode de fonctionnement du RCER dans le cadre du réexamen de l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire (KoVo)

M2. Adapter le rôle, la composition et le mode de fonctionnement du RCER et de ses missions à la lumière des résultats du réexamen de l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire (KoVo)

7.2 Instruments et mesures communs de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne et la politique des agglomérations

7.2.1 Projets-modèles pour un développement territorial durable

Statut:	en cours, financement assuré jusqu'en 2018, doit être continué dans un rythme de 4 à 6 ans.
Bases légales:	politiques existantes des services fédéraux impliqués 2 ^e révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (en cours)
Niveau territorial:	Territoires d'action selon le Projet de territoire suisse, niveau régional, niveau local
Contenu:	Les projets-modèles pour un développement territorial durable encouragent les approches et les méthodes nouvelles qui misent sur la coordination suprasectorielle. Des incitations sont créées pour expérimenter, au niveau de la commune, de la région ou de la grande région, des solutions innovantes en matière de développement urbain et de développement rural.

Le projet-modèle est un instrument éprouvé pour encourager les approches et les méthodes innovantes en faveur d'un développement territorial durable. Entre 2002 et 2007, l'ARE et le SECO ont soutenu 31 projets-modèles au titre de la politique des agglomérations. De 2007 à 2011, l'ARE a soutenu 44 projets innovants dans neuf thèmes prioritaires dans le cadre des «Projets-modèles pour un développement territorial durable» en collaboration avec l'OFEV, l'OFAG et le SECO. Ces projets-modèles ont apporté des contributions essentielles durant l'élaboration du Projet de territoire Suisse, dans le développement de la politique des agglomérations ou à l'occasion de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Les projets-modèles ont une fonction de catalyseur quand il s'agit de relever des défis, débloquent des processus ou accélèrent des approches innovantes. Ils servent de «laboratoires d'expérimentation» pour la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Ils permettent de mettre rapidement à profit toutes sortes d'expériences, y compris en dehors des projets sélectionnés, dans le sens d'un transfert des connaissances. Pour la Confédération, les projets-modèles apportent une contribution décisive à la mise en œuvre du Projet de territoire Suisse. Par ailleurs, ils livrent des enseignements utiles pour améliorer la coordination et développer les différentes politiques publiques à incidence territoriale. Les projets-modèles complètent par conséquent de manière ciblée les instruments existants du développement territorial durable sans constituer pour autant une nouvelle machine à subventions.

Des solutions innovantes grâce à une coopération suprasectorielle

Les projets-modèles encouragent de nouvelles approches et méthodes qui misent sur la coordination suprasectorielle et un accord sur les objectifs à réaliser. Les acteurs locaux, régionaux et cantonaux reçoivent un appui scientifique et financier. Le but est de créer des incitations

pour développer et expérimenter, au niveau local ou régional, des solutions innovantes dans le domaine de l'aménagement du territoire, et ce dans le cadre des domaines thématiques prioritaires définis par la Confédération. Dans les projets-modèles, les défis communs à l'espace urbain et à l'espace rural sont également relevés selon une approche supracommunale. Les résultats et les enseignements tirés des projets-modèles sont rendus publics pour servir à d'autres projets. Les projets-modèles fournissent également des pistes pour consolider ou adapter les politiques à incidence territoriale de la Confédération. En soutenant les projets-modèles, la Confédération poursuit les objectifs suivants:

- Participation à une mise en œuvre concrète, durable et suprasectorielle des diverses politiques publiques à incidence territoriale;
- Renforcement de la collaboration entre les différents niveaux institutionnels (villes et communes, régions, cantons, Confédération);
- Encouragement de l'échange d'expériences et du transfert de connaissances entre les acteurs et les domaines politiques concernés;
- Soutien à l'élaboration d'approches et de méthodes de travail innovantes dans les laboratoires du développement territorial axés sur l'application;
- Synthèse et diffusion des enseignements utiles pour d'autres villes, communes, régions, cantons ainsi que pour la Confédération.

Les projets-modèles sont accompagnés par plusieurs offices

L'actuelle génération des projets-modèles a fait l'objet d'un appel à projets lancé au début de novembre 2013 par la Confédération sous la conduite de l'ARE. Outre l'ARE, sept offices fédéraux participent aux projets: le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), l'Office fédéral du logement (OFL), l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'Office fédéral des routes (OFROU) et l'Office fédéral du sport (OFSP). L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) participe en qualité d'observateur. Pour les années 2014 à 2018, 32 projets seront soutenus. Ils auront pour thème l'un des domaines prioritaires suivants: mettre en œuvre l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, aménager les espaces ouverts dans les agglomérations, créer une offre de logements suffisante et adaptée aux besoins, favoriser l'économie dans les espaces fonctionnels, utiliser et valoriser durablement les ressources naturelles.

Tous les quatre à six ans, de nouveaux domaines prioritaires seront définis. Des projets seront sélectionnés et accompagnés par la Confédération. Les projets et le programme seront évalués et leurs enseignements valorisés.

Les questions, les domaines prioritaires et les offices fédéraux participants seront, pour chaque génération, déterminés en fonction des expériences et des enseignements découlant de la mise en œuvre de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Les coopérations supracommunales servant à relever les défis qui concernent tant les villes que les campagnes resteront un enjeu important des futurs

projets-modèles. L'accent sera mis sur les domaines qui n'ont pas encore suffisamment intégré le principe du développement durable.

Mesure pendant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M1. Mise en œuvre et développement des projets-modèles pour un développement territorial durable

M2. Ancrer l'encouragement de nouvelles approches et méthodes innovantes en faveur d'un développement territorial durable dans le cadre de la 2^e étape de la révision de la LAT

Digression 7: exemple «Bernplus – solidarité ville-campagne»

L'espace fonctionnel Berne-Mittelland regroupe les communes de l'agglomération bernoise et de ses environs ruraux. A l'origine, six organisations étaient actives dans cet espace – trop, selon l'avis général des acteurs impliqués. Le projet-modèle «Bernplus – solidarité ville-campagne» a apporté une contribution essentielle au développement régional en regroupant les différentes organisations en une seule: la Conférence régionale Berne-Mittelland, une structure efficace et contraignante pour la collaboration entre les communes de l'espace fonctionnel Berne-Mittelland. La Conférence régionale se compose de l'Assemblée régionale des maires, qui peut prendre des décisions contraignantes pour toutes les communes, de la direction, d'un secrétariat et de commissions thématiques. Depuis le début de son activité opérationnelle le 1^{er} janvier 2010, la Conférence régionale soutient des projets non seulement dans les domaines prescrits par la loi, à savoir l'aménagement du territoire, le transport, la culture, la politique régionale et l'énergie, mais encore dans d'autres domaines (promotion économique, social).

La nouvelle organisation règle de manière contraignante la collaboration des communes urbaines et rurales au niveau régional, ce qui permet d'aborder des thèmes plus difficiles et de plus longue portée. Un système sophistiqué de pondération des voix empêche tant la ville qu'un groupe de petites communes de dominer lors des votations.

Les Conférences régionales du canton de Berne sont exemplaires au niveau suisse: elles ont réussi à institutionnaliser la collaboration entre ville et campagne, au point que des mandats légaux pour le niveau régional ont émergé dans des thématiques centrales du développement du territoire.⁷⁸

⁷⁸ Office fédéral du développement territorial ARE (Ed.) (2013): Projets-modèles pour un développement territorial durable: Collaboration régionale dans le contexte ville-campagne. Berne.

7.2.2 Programme pilote Territoires d'action (PHR)

Statut:	Nouveau, mise en œuvre et financement dans le cadre de la NPR
Bases légales:	Loi fédérale sur la politique régionale (volet 2 de la NPR)
Niveau territorial:	Territoires d'action selon le Projet de territoire suisse
Contenu:	Se fondant sur la loi fédérale sur la politique régionale du 6 octobre 2006 (RS 901.0) et conformément au Projet de territoire Suisse, la Confédération prévoit de lancer un Programme pilote Territoires d'action (PHR) afin de soutenir les réflexions des cantons, des villes et des communes et de concrétiser les territoires d'action du Projet de territoire Suisse. Les réflexions porteront sur la dynamique ville-campagne et les défis communs que les villes et les campagnes doivent relever. Le projet a pour but d'améliorer la collaboration au niveau des territoires d'action et, partant, de créer un cadre favorable au développement économique. La mesure s'inscrit dans le cadre la nouvelle politique régionale (NPR). L'instrument vise donc à encourager la compétitivité des régions et à coordonner les politiques sectorielles dans les territoires d'action.

Pour assurer un développement territorial durable, il est essentiel de réfléchir et d'agir à l'échelle de grandes régions. On assiste de plus en plus souvent à l'émergence d'espaces fonctionnels qui présentent d'étroites interdépendances économiques, sociales et écologiques et dans lesquels les espaces urbains et les espaces ruraux, de par leurs forces et leurs fonctions respectives, se complètent et dépendent les uns des autres. Pour relever les défis actuels à l'échelle de grandes régions, le Projet de territoire Suisse définit douze territoires d'action (v. chapitre 1). A l'intérieur de ces territoires d'action, les espaces ruraux remplissent d'importantes fonctions comme lieux de vie et de travail, mais aussi pour les loisirs, le tourisme, la préservation des ressources naturelles et culturelles ou pour l'agriculture. En parallèle, les agglomérations, en tant que centres nationaux ou régionaux, jouent un rôle important dans les domaines de l'urbanisation et du développement économique, mais aussi des transports, de la production énergétique, de la formation, du système de santé, du sport ou de la culture. Des questions importantes sur l'évolution du paysage se posent dans chaque région et peuvent soutenir un développement territorial et économique englobant les espaces ruraux et urbains. Les territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse sont donc des périmètres d'action importants, tant pour la politique des agglomérations que pour la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

Dans le cadre des projets-modèles, la Confédération a déjà aidé plusieurs territoires d'action à mettre en place des formes adaptées de coopération et, ce faisant, récolté de précieuses expériences. Quelques projets visant à renforcer les territoires d'action ont également été soutenus dans le cadre de la politique de promotion économique de la Confédération. Sur la base de la loi fédérale sur la politique régionale et des expériences réalisées dans l'espace du Gothard, la Confédération entend soutenir, avec le programme pilote Territoires d'action (PHR) qui s'inscrit dans le cadre de la NPR, les réflexions des cantons, des villes et des communes

pour concrétiser et mettre en œuvre les territoires d'action du Projet de territoire, en particulier dans le domaine économique. Les réflexions devront porter en particulier sur les interactions ville-campagne et leurs défis communs. Le programme vise à améliorer la coopération au niveau de la grande région et, partant, les conditions nécessaires au développement économique du territoire.

Coopérations et synergies au niveau des territoires d'action

La mesure fait partie de la NPR. Il s'agit donc d'encourager la compétitivité des régions. Dans la NPR, les grandes agglomérations⁷⁹ et les cantons urbains⁸⁰ n'entrent en principe pas en ligne de compte pour recevoir un soutien. Les projets dans ces régions ne peuvent être soutenus que si les effets qu'ils déploient bénéficient aussi aux régions de montagne et aux espaces ruraux. Les douze territoires d'action comptent tous des régions rurales et/ou des régions de montagne. Il est par conséquent possible d'encourager le programme PHR par le biais de la NPR.

Instrument du volet 2 de la NPR, le programme PHR vise à renforcer la coopération entre la politique régionale et les autres politiques fédérales à incidence territoriale et à exploiter les synergies. Concrètement, le programme pilote poursuit les objectifs suivants:

- Renforcer les structures et les projets existants qui favorisent le développement économique dans les territoires fonctionnels selon le Projet de territoire Suisse et, le cas échéant, en créer de nouveaux.
- Contribuer à élaborer et à concrétiser des stratégies territoriales dans des thèmes relevant de la compétence de la Confédération au niveau des territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse.
- Renforcer les méthodes efficaces de coopération suprasectorielle à l'intérieur des territoires d'action qui contribuent au développement économique.
- Améliorer l'exploitation de synergies entre espaces urbains et espaces ruraux.
- Assurer l'échange d'expériences à l'échelle du pays.

Chacun des douze territoires d'action peut d'être soutenu par la Confédération pour un projet. La forme exacte du projet sera définie d'entente avec la Confédération sous la conduite du SECO. Etant donné que les conditions de départ sont très différentes dans les douze territoires d'action, les projets soutenus par la Confédération pourront porter, selon le contexte, sur divers thèmes: mettre en place une forme adaptée de gouvernance au niveau du territoire d'action, élaborer une charte commune, réaliser des projets pour transposer une stratégie déjà existante ou évaluer et développer une stratégie générale.

⁷⁹ Communes des agglomérations de Zurich, Bâle, Berne, Lausanne et Genève selon les résultats du recensement 2000

⁸⁰ ZH, ZG, SO, BS, BL, AG, GE

Réalisation en trois phases

Dans une première phase, le programme PHR sera réalisé de 2016 à 2019. Sur la base des expériences réalisées, il sera décidé en 2019 de reconduire ou non le programme. Le programme est placé sous la responsabilité du SECO. Parmi les autres offices participants figure notamment l'ARE. La réalisation a lieu en trois phases:

- *Phase 1 (2016)*: la Confédération et les acteurs clés d'un territoire d'action négocient les objectifs et les thèmes des projets cofinancés par la Confédération. Les modalités de la collaboration et les prestations sont réglées dans une convention.
- *Phase 2 (2017 à 2018)*: les activités définies dans la convention sont réalisées par les acteurs des territoires d'action. La Confédération accompagne les activités et organise l'échange d'expériences.
- *Phase 3 (2019)*: les résultats des projets réalisés sont exploités et valorisés conjointement par la Confédération et les territoires d'action. La Confédération se charge de la comparaison des projets entre territoires d'action.

Le programme PHR de la Confédération est une contribution financière et scientifique subsidiaire limitée dans le temps qui permet de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de projets-clés pour encourager la compétitivité et la coordination suprasectorielle dans les territoires d'action. Il représente un financement initial qui est réglementé par la loi fédérale sur la politique régionale. A moyen terme, seuls les projets capables de s'autofinancer seront maintenus. La Confédération soutient également par-là l'échange d'expériences à l'échelle nationale auquel auront accès tous les acteurs intéressés des douze territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse. Sont visés ici en premier lieu les organismes responsables existants ou futurs actifs à l'échelle d'une grande région.

Chaque territoire d'action qui participe au programme peut recevoir un soutien du Fonds de développement régional. Cette contribution fédérale est un financement partiel. Le territoire d'action doit assumer au moins 50 % du financement.

Mesure durant les législatures 2016 à 2019 et évent. 2020 à 2023:

M1. Soutien du «Programme pilote Territoires d'action»

Digression 8: exemple du Projet San Gottardo

Le programme San Gottardo, un projet commun des cantons d'Uri, du Tessin, du Valais et des Grisons, est un instrument politique pour le développement de la région du Gothard. L'espace concerné, qui va au-delà des frontières cantonales, est défini dans le Projet de territoire Suisse comme l'un des trois territoires d'actions de l'espace alpin. L'accent porte sur la coopération entre les différents espaces, et entre les centres régionaux et les communes avoisinantes.

Les quatre cantons ont soumis un programme quadriennal commun de mise en œuvre de la NPR, San Gottardo 2012-2015. Ils soulignent ainsi leur volonté de développer ensemble la région du Gothard pour en faire un espace de vie et d'activité économique unifié. A long terme, ils veulent développer la région du Gothard sous une marque commune de renommée internationale, disposant de sa propre organisation de marketing, pour en faire une destination touristique suisse unique en son genre. Toutes les activités se déclinent autour des principes d'«exploitation des potentiels propres», de «focalisation sur l'innovation et la création de valeur» et de «collaboration transfrontalière et durabilité».

Le programme San Gottardo ne réalise pas lui-même les projets, mais soutient les responsables de projets dans la mise en œuvre en leur fournissant conseils et accès à des prestations d'encouragement. Le succès du développement économique est ainsi fortement lié à l'initiative propre des acteurs locaux.⁸¹

⁸¹ Programm San Gottardo 2020 (2015): Regionalentwicklung und Projekt-Support. www.gottardo.ch, consulté le 22 janvier 2015.

7.2.3 Systèmes régionaux d'innovation (RIS)

Statut:	développement; mise en œuvre et financement dans le cadre de la NPR
Ancrage:	Loi fédérale sur la politique régionale
Niveau territorial:	Territoires d'action selon le Projet de territoire suisse, niveau régional
Contenu:	L'instrument des Systèmes régionaux d'innovation (RIS) vise à renforcer la compétitivité des grandes régions pour que toute la région profite de la dynamique des centres. Chaque région possède ses structures spécifiques et a donc besoin de solutions qui lui permettent de se positionner compte tenu de ses propres forces. Les RIS encouragent le transfert de savoir et de technologie (TST) dans des espaces économiques fonctionnels. Cet instrument, qui fait partie intégrante de la NPR, sert à rapprocher la NPR et la politique des agglomérations.

Les **systèmes régionaux d'innovation (RIS)** encouragent le transfert de savoir et de technologie (TST) dans les espaces économiques fonctionnels. L'instrument vise à renforcer la compétitivité d'une grande région en faisant profiter toute la région du dynamisme des centres urbains. Chaque région possède des structures spécifiques et nécessite donc des solutions qui lui permettent de se positionner en fonction de ses atouts. L'instrument fait partie de la NPR. Son but est de rapprocher la NPR et la politique des agglomérations.

La Suisse dispose d'une économie très développée comparé à d'autres économies. Les entreprises doivent pouvoir améliorer leurs produits, leurs services et leurs processus pour répondre encore mieux aux besoins de leurs clients, pour assurer la prospérité et pour maintenir et créer des emplois. A tous les niveaux politiques, la Suisse doit offrir un cadre favorable aux entreprises qui innovent. Pour cela, il est prévu d'utiliser l'instrument du RIS, ancré dans la NPR, dans le cadre de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

Instaurer un cadre optimal pour l'innovation

Encourager les processus d'innovation dans les régions est une priorité de la NPR. Pour atteindre cet objectif, il est prévu, d'une part, de renforcer les systèmes régionaux d'innovation (RIS) qui disposent d'une gouvernance pour coordonner les offres et les acteurs et assurer le développement stratégique du système et, d'autre part, de proposer des soutiens sur mesure aux régions et à leurs PME à l'intérieur du RIS. Du point de vue de la Confédération, les RIS sont des espaces économiques en général supacantonaux et parfois supranationaux qui disposent de la «triple hélice», décisive pour les processus d'innovation (entreprises, hautes écoles et pouvoirs publics). Une gouvernance est nécessaire pour assurer la coordination horizontale et verticale des acteurs et un développement stratégique commun du système. Les soutiens concrets sont à classer dans ce cadre stratégique et organisationnel. Ils doivent être adaptés aux particularités régionales et aux besoins des groupes cibles des zones éligibles de la NPR. La Confédération estime qu'il existe un potentiel pour 6 ou 7 systèmes régionaux d'innovation (RIS).

Moteurs de l'économie et de l'innovation, les agglomérations ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de la stratégie pour encourager l'innovation dans les régions. Les effets des soutiens concrets devraient se déployer majoritairement dans les zones éligibles de la NPR. Dans la NPR, les grandes agglomérations⁸² et les cantons urbains⁸³ ne peuvent en principe bénéficier d'aucun encouragement. Les projets dans ces régions ne peuvent être soutenus que si les effets qu'ils déploient bénéficient aussi aux régions de montagne et aux espaces ruraux.

Mise en œuvre avec des conventions-programmes

Dans le cadre de la NRP, la Confédération et les cantons concluront des conventions-programmes quadriennales qui définiront les objectifs spécifiques pour développer la capacité d'innovation d'une grande région fonctionnelle (en général supracantonale, voire supranationale). Les parties à la convention s'entendront non pas sur des projets concrets, mais sur des objectifs communs à atteindre et pour lesquels un montant déterminé sera mis à disposition. La mise en œuvre des conventions-programmes sera de la responsabilité des cantons.

L'instrument fait partie intégrante de la NPR (conception et financement). Le programme pluriannuel 2016-2023 de la NPR définit les RIS comme un axe prioritaire du système de création de valeur de l'industrie.

Mesure durant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M1. Encouragement de systèmes régionaux d'innovation

Digression 9: exemple du programme NPR «Innovation et entrepreneuriat en Suisse occidentale

Depuis 2008, les cantons de Suisse occidentale coordonnent leurs initiatives dans les domaines de l'innovation et de l'entrepreneuriat. Le programme, soutenu par la NPR, de la Conférence des Chefs de Département de l'Economie publique de Suisse occidentale encourage les prestations de coaching en faveur des start-up et des PME par le biais des plateformes Platinn, Alliance et Genilem. Les experts de Platinn soutiennent les innovations commerciales en offrant un conseil personnalisé et d'autres formes de soutien préconcurrentielles. La plateforme TST Alliance encourage des projets communs avec les hautes écoles. Genilem a pour but de soutenir des entreprises innovantes dûment sélectionnées au moment de leur fondation et de leurs premières années d'activité. Les PME et les start-up obtiennent ainsi un accès à d'autres réseaux, ce qui constitue un cadre optimal pour la création et le développement des entreprises. Un deuxième axe du programme est la promotion sectorielle par le biais des plateformes BioAlps (sciences de la vie), Micronarc (nanotechnologies), Alp ICT (technologies de l'information et de la communication) et CleantechAlps (cleantech). Le programme répond aux besoins des entreprises en mettant en réseau au niveau supracantonnel des clusters à haute valeur ajoutée.

⁸² Communes des agglomérations de Zurich, Bâle, Berne, Lausanne et Genève selon les résultats du recensement 2000

⁸³ ZH, ZG, SO, BS, BL, AG, GE

7.2.4 Conférence tripartite

Statut:	développement
Bases légales:	Convention de la CTA
Niveau territorial:	Territoires d'action selon le Projet de territoire suisse, niveau régional
Contenu:	Une instance tripartite commune – la Conférence tripartite – assurera la collaboration verticale des agglomérations et des espaces ruraux et des régions de montagne. Prolongeant la Conférence tripartite des agglomérations (CTA) fondée en 2001 dans le cadre de la politique des agglomérations, elle traitera de thèmes relevant tant de la politique des agglomérations que de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. En défendant les intérêts des espaces urbains, des espaces ruraux et des régions de montagne ainsi que leurs intérêts communs supérieurs, elle contribuera à renforcer durablement le partenariat entre la ville et la campagne.

Une collaboration tripartite entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes est essentielle tant pour la politique des agglomérations que pour la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Elle doit être soutenue de manière adéquate par la Confédération.

Dans la politique des agglomérations, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), fondée en 2001, s'est établie pour la coopération verticale. Elle est devenue une plateforme indispensable pour assurer la coordination verticale, du point de vue politique, entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Les membres fondateurs de la CTA sont le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS). L'étroite coopération entre les membres de la CTA et l'échange facilité d'informations – les deux objectifs principaux de la plateforme – ont débouché notamment sur l'élaboration de la Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations. Les thèmes et les défis qui ont occupé la CTA jusqu'à présent concernaient principalement les agglomérations. On peut citer par exemple le renforcement institutionnel des agglomérations, la politique des étrangers, la politique d'intégration, la politique sociale, le renforcement de la compétitivité internationale de la Suisse et les questions de compensation des charges spéciales et des charges de centre. Les interdépendances croissantes entre les espaces urbains et les espaces ruraux ont toutefois mis en évidence la nécessité de coordonner les stratégies. En juin 2007, la CTA a décidé d'approfondir la question en lançant une discussion sur les interdépendances entre la politique des agglomérations et la politique des espaces ruraux. Dans le rapport consacré à la question⁸⁴, elle présente des approches pour une politique assurant un développement complémentaire de l'espace urbain et de l'espace rural.

⁸⁴ CTA (2009): Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural. Berne.

Il n'existe pour l'heure aucune instance chargée de la mise en réseau verticale des activités de la Confédération, des cantons et des communes concernant les espaces ruraux et les régions de montagne. En 2003 déjà, le postulat Stadler (03.3136) invitait le Conseil fédéral à envisager la création d'une conférence semblable à la Conférence des agglomérations, qui se vouerait au développement des espaces ruraux et des régions de montagne. La motion Maissen déposée en 2011 (11.3927) chargeait le Conseil fédéral de veiller à renforcer et à institutionnaliser la collaboration verticale entre les acteurs concernés des différents niveaux de l'Etat dans la stratégie des espaces ruraux et des régions de montagne. Le rapport d'experts publié en réponse à la motion Maissen⁸⁵ et le rapport sur la mesure 69 du programme de la législature 2011-2015⁸⁶ parviennent à la conclusion qu'il conviendrait de créer, en coordination avec la CTA, un nouvel organisme vertical tripartite incluant des acteurs de premier plan pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Les deux rapports ne précisent pas s'il pourrait s'agir d'une CTA élargie.

Renforcement visé de la collaboration tripartite

Le partenariat renforcé à long terme entre la ville et la campagne suppose la mise sur pied de structures d'organisation qui respectent à la fois les intérêts des espaces urbains et des espaces ruraux et leurs intérêts supérieurs communs.

Dans le cadre de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, la Confédération poursuit par conséquent les objectifs suivants:

- La Conférence tripartite assure une coopération verticale efficace pour mettre en œuvre et développer la politique des agglomérations. La Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations lui sert de cadre d'orientation. Il existe pour cela une instance ad hoc (p. ex. forum, conférence partielle, commission consultative).
- La Conférence tripartite assure une coopération verticale efficace pour mettre en œuvre et développer la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Il existe pour cela une instance ad hoc (p. ex. forum, conférence partielle, commission consultative).
- Le partenariat entre la ville et la campagne est renforcé. Pour cela, les thèmes qui intéressent tant la politique des agglomérations que la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne sont discutés dans le cadre d'une plateforme politique commune.

⁸⁵ Secrétariat d'Etat à l'économie SECO (2014): Rapport des experts à l'attention du SECO pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse. Remis par les membres du groupe stratégique «Motion Maissen». Berne, juin 2014.

⁸⁶ Office fédéral du développement territorial ARE (2014): Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour espaces ruraux et les régions de montagne. Mesure 69 du programme de la législature 2011 – 2015 pour atteindre l'objectif 17 «La cohésion sociale est renforcée et les valeurs communes promues.»

Institution d'une Conférence tripartite commune composée de deux conseils séparés, l'un pour les agglomérations, l'autre pour les espaces ruraux et les régions de montagne, en cours d'examen

La CTA examine actuellement la possibilité d'intégrer les espaces ruraux dans la coopération tripartite. Sur la base d'un examen approfondi, un rapport d'experts sur l'intégration des espaces ruraux dans la collaboration tripartite a été établi.⁸⁷ Il y décrit des modèles concrets pour intégrer les espaces ruraux dans la collaboration tripartite. Il contient également des recommandations sur le choix du modèle, sur les thèmes à cibler, sur les règles générales de fonctionnement et sur la représentation. En été 2015, le rapport sera discuté sur la base des résultats de la procédure de consultation et les étapes ultérieures seront décidées.

La question de savoir si la collaboration verticale peut être organisée dans une conférence tripartite commune dépendra de l'issue du projet de la CTA. L'élargissement de la CTA aux espaces ruraux et aux régions de montagne sera approuvé par la Confédération si les conditions suivantes sont remplies:

- La Conférence tripartite se fonde sur les thèmes de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Le Projet de territoire Suisse sert de cadre d'orientation général supérieur.
- Les règles de procédure et le calendrier sont clairement définis. Les espaces urbains et les espaces ruraux doivent se voir offrir des structures d'égale valeur et les partenariats entre la ville et la campagne doivent être renforcés.
- Les acteurs de la Conférence tripartite doivent pouvoir se rattacher clairement à l'un des trois niveaux de l'Etat. Cette condition la distingue d'autres conférences. Un nouvel organisme responsable n'est pas nécessaire. La Conférence doit continuer à être dirigée par les cantons.

Le nom de la future Conférence tripartite et ses thèmes prioritaires de travail seront déterminés au cours d'une procédure tripartite.

Mesure pendant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M1. Remodelage actif de la Conférence tripartite sur les thèmes de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne et les thèmes visant à renforcer le partenariat entre la ville et la campagne.

⁸⁷ CTA (2014): Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit. Berichtsentwurf der Projektleitung zuhanden der TAK (non publié).

7.2.5 Ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire

Statut:	Développement
Bases légales:	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)
Niveau territorial:	Aucun
Contenu:	La collaboration suprasectorielle dans le domaine du territoire est régie dans l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire du 22 octobre 1997 (RS 709.17, ci-après: KoVo). L'ordonnance vise à renforcer la coordination des politiques à incidence territoriale, d'une part entre la politique d'organisation du territoire et la politique régionale, et, d'autre part, entre la politique d'organisation du territoire et les autres tâches sectorielles de la Confédération. Il est prévu d'examiner et le cas échéant, de modifier l'ordonnance de manière à la rendre plus efficace.

La politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne sont des politiques transversales de la Confédération. Pour qu'elles puissent avoir un impact territorial important et efficace, une collaboration suprasectorielle et une bonne coordination entre les différentes politiques sectorielles sont indispensables.

La collaboration suprasectorielle à incidence territoriale est régie dans la KoVo. Cette ordonnance se fonde sur les articles 8, 55 et 57 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 (LOGA; RS 172.010) et vise à améliorer la cohérence de la politique fédérale en matière d'organisation du territoire. Les tâches fédérales qui ont des effets sur l'organisation du territoire ou le développement régional doivent être coordonnées avec les objectifs généraux de la politique d'organisation du territoire définis par le Conseil fédéral dans le Projet de territoire Suisse. Les départements, les offices et les services de l'administration générale de la Confédération sont tenus de coopérer et de coordonner leurs tâches relevant de la politique d'organisation du territoire. L'ordonnance régleme également la fonction, les tâches et l'organisation de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) et du Conseil de l'organisation du territoire (COTER). Elle représente implicitement la base légale du Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER), même si celui-ci n'est pas mentionné expressément dans l'ordonnance.

En dépit des efforts de coordination de la Confédération, tant les acteurs des espaces ruraux et des régions de montagne que les acteurs des agglomérations considèrent, avec regret, que la coordination au niveau fédéral est encore trop faible. Ils rappellent que les cantons ont, à plusieurs reprises, souligné qu'une planification cantonale cohérente est très difficile si la Confédération ne coordonne pas, ou de manière insuffisante seulement, les tâches relevant de la politique d'organisation du territoire qu'ils sont chargés d'accomplir.

Renforcement de la coordination des politiques fédérales à incidence territoriale

La coordination de la politique des agglomérations avec la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne renforcera la cohérence du développement territorial. Pour cela, les politiques fédérales sectorielles à incidence territoriale devront être coordonnées entre elles le plus tôt possible, et leur coordination devra être améliorée. Un potentiel d'optimisation existe non seulement à l'intérieur de ces deux politiques, mais aussi entre, en particulier en ce qui concerne les aspects suivants:

- Détection précoce des futures questions d'actualité
- Pesée des intérêts en présence à un stade précoce sur les différentes mesures et les différents instruments
- Coordination des diverses politiques sectorielles en vue de la réalisation des objectifs
- Gestion précoce des conflits d'intérêts en cas d'intérêts contradictoires ou concurrentiels dans un contexte de ressources limitées entre diverses politiques sectorielles à incidence territoriale
- Meilleure exploitation des synergies des politiques sectorielles à incidence territoriale de manière à améliorer les effets souhaités des mesures sur le territoire
- Compétences suffisantes pour la collaboration suprasectorielle au niveau fédéral, et caractère contraignant de celle-ci, en particulier dans la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne
- Ressources suffisantes pour l'accomplissement des tâches de coordination dans la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, en particulier pour le groupe technique Politique des agglomérations (v. chapitre 14.3) et le Réseau de la Confédération pour l'espace rural

Modification de l'ordonnance et mise en œuvre

Pour pouvoir exploiter les potentiels d'optimisation et améliorer l'efficacité de la coordination des politiques fédérales sectorielles, l'ordonnance sera réexaminée et, le cas échéant, modifiée. Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998, l'ordonnance n'a été modifiée que sur des points de détail, alors que le contexte du développement territorial s'est profondément transformé et que de nouvelles nécessités sont apparues pour renforcer la collaboration horizontale. Plusieurs éléments de l'ordonnance, dont le conseil, ont déjà fait l'objet d'une évaluation qui montre la nécessité de modifier celle-ci.⁸⁸ Il convient à présent d'examiner l'efficacité et le bon fonctionnement de l'ordonnance dans son ensemble et d'autres instances de coordination (COT, RCER) prévues par celle-ci. Les résultats du rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Fluri 13.3820 et Germann 13.3835 du 26 septembre 2013 sur la mise en œuvre de l'article 50 Cst. doivent aussi être pris en considération.

Des propositions de révision devront, si nécessaire, être élaborées parallèlement au réexamen

⁸⁸ Ecoplan (2014): Kurzevaluation des Rats für Raumordnung (ROR): Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO und des Bundesamts für Raumentwicklung ARE.

de l'ordonnance. L'ARE et le SECO soumettront ensuite au Conseil fédéral, en 2015, une proposition de modification de l'ordonnance assortie de mandats correspondants pour la mise en œuvre. La suite des travaux dépendra de la décision du Conseil fédéral.

Mesure durant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M1. Réalisation des travaux découlant du réexamen et de la modification de l'ordonnance

7.2.6 Gestion des connaissances sur le développement territorial en Suisse

Statut:	Nouveau
Bases légales:	Loi fédérale sur la politique régionale, politiques existantes des services fédéraux impliqués
Niveau territorial:	Territoires d'action selon le Projet de territoire suisse, niveau régional, niveau local
Contenu:	L'instrument de la gestion des connaissances sur le développement territorial en Suisse améliorera le transfert de savoir entre chercheurs et acteurs sur le terrain et garantira l'échange d'expériences entre les projets soutenus par la Confédération. Les supports et canaux d'information existants de l'ARE et du SECO seront utilisés à cette fin. Il est également prévu de faire appel à regiosuisse, le Centre du réseau de développement régional, pour assurer le transfert de savoir entre la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

Les défis à relever dans les espaces urbains, les espaces ruraux et les régions de montagne sont nombreux. En raison des interdépendances croissantes entre la ville et la campagne, les réponses à leur apporter deviennent de plus en plus complexes. Les chercheurs et les acteurs sur le terrain disposent d'un vaste savoir et d'une large expérience en la matière. Pour que les acteurs sur le terrain puissent bénéficier des expériences et des connaissances déjà disponibles, le savoir existant doit être compilé, synthétisé et diffusé dans un langage clair. De par ses compétences, la Confédération est tenue de garantir les conditions nécessaires pour permettre un transfert ciblé des connaissances. Il existe un important potentiel en matière de transfert de savoir et de sensibilisation pour favoriser un développement territorial durable en Suisse. La mise en place d'un système de Gestion des connaissances permettra d'exploiter encore mieux le potentiel existant.

Améliorer le transfert de savoir et l'échange d'expériences

La Gestion des connaissances vise à rendre accessible l'état actuel des connaissances, à améliorer le transfert de savoir entre la recherche et la pratique et à garantir l'échange d'expériences entre les projets soutenus par la Confédération. Les offices fédéraux, les cantons, les communes et les autres personnes et institutions intéressées par les questions relevant de la politique de l'aménagement du territoire doivent être tenus au courant des dernières connaissances. Les acteurs étatiques et les acteurs non étatiques du développement territorial doivent être informés, formés et mis en réseau sur des plateformes adéquates.

Une mise en œuvre autour de deux pôles

La réalisation des objectifs visés peut s'opérer par le biais des supports et des canaux d'information existants de l'ARE et du SECO. La mise en œuvre s'articulera principalement autour de deux pôles:

Supports et canaux d'information existants

- Il convient de mieux utiliser, activer et mettre en réseau les plateformes existantes de l'ARE et du SECO. La recherche d'informations et la mise en réseau des acteurs concernés ou intéressés s'en trouveront simplifiées.
- L'ARE et le SECO maintiennent leur participation aux projets de recherche sur les questions en lien avec la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Les résultats sont livrés et diffusés sous une forme adéquate.
- La Confédération dispose d'une série de systèmes de monitoring sur le développement territorial (monitoring du développement territorial en Suisse, monitoring de l'espace urbain, monitoring de l'espace rural, disparités régionales, monitoring du développement économique régional en Suisse, audit urbain, observation du paysage suisse [OPS] autres systèmes le cas échéant). Il est prévu d'actualiser ces systèmes et de les coordonner entre eux, en tenant compte notamment de la nouvelle définition des agglomérations de l'OFS (v. annexe A). Les systèmes de monitoring s'appuieront aussi sur une définition mise à jour des espaces ruraux et des régions de montagne, qu'il faudra élaborer au cours de ces prochaines années. Les résultats de ces actualisations seront mis à la disposition des groupes cibles concernés.

Centre du réseau de développement régional regiosuisse

Le centre du réseau regiosuisse sert de plateforme du développement régional. Outre ses prestations pour la NPR, il proposera dorénavant aussi des prestations pour le transfert du savoir en matière de politique des agglomérations et de politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. L'avantage de cette approche est d'élargir le cercle des destinataires de regiosuisse, de s'adresser aux acteurs de la NPR, de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne sur une plateforme commune et d'exploiter les synergies.

Regiosuisse contribuera à la mise en œuvre des deux politiques, en assurant notamment le transfert de savoir concernant l'AggloPol et la P-LRB dans leur ensemble, différents thèmes prioritaires, de nouveaux instruments et des thèmes concernant les territoires et les défis ville-campagne. Les prestations qui seront fournies à l'avenir par regiosuisse sont notamment les suivantes:

- Un domaine Web distinct pour les deux politiques
- L'intégration de thèmes qui concernent les deux politiques dans les supports d'information de regiosuisse
- La récolte d'exemples de bonne pratique
- L'organisation de manifestations et d'échanges d'expériences sur les thèmes des deux politiques.

La première phase de la collaboration (2016 à 2019) tiendra lieu de phase pilote. Un contrat de partenariat entre l'ARE et le SECO définira les prestations spécifiques que regiosuisse

devra fournir en faveur de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Le bilan qui sera dressé après quatre ans décidera de la poursuite ou non de la collaboration pour la période 2020 à 2023 et, le cas échéant, de la forme et de l'intensité de celle-ci.

Mesures pendant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

- M1. Utilisation de la plateforme regiosuisse pour les thèmes de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne
- M2. Participation à des projets de recherche traitant de thèmes relevant des deux politiques et valorisation des résultats pour le développement territorial suisse
- M3. Actualisation du monitoring de l'espace urbain et du monitoring de l'espace rural dans le cadre du système de monitoring du développement territorial
- M4. Optimisation des supports et des canaux d'information existants
- M5. Actualisation de la définition statistique des espaces ruraux et des régions de montagne

Digression 10: exemple de gestion du savoir – Communauté du savoir-faire regiosuisse «Economie rurale, tourisme et espace vital»

Le Centre du réseau de développement régional (regiosuisse) organise des Communautés du savoir-faire, qui soutiennent les acteurs régionaux dans la mise en œuvre de projets de développement régional. Leur but est d'amener des acteurs de différents secteurs à dialoguer et à partager leur savoir-faire, leurs connaissances, leurs expériences et leurs stratégies concernant le développement régional et la NPR. Des feuilles de résultats font office de compte-rendu du savoir-faire acquis dans les Communautés du savoir-faire. Des lacunes peuvent ainsi être comblées, et les connaissances pratiques sont disponibles et diffusées.

La Communauté du savoir-faire «Coordination des politiques sectorielles de la NRP – économie rurale, tourisme et espace vital» a effectué un travail intersectoriel. Elle se composait de spécialistes de différents domaines (économie rurale, tourisme, architecture paysagère), qui représentaient les groupes d'intérêts les plus divers. Les objectifs principaux étaient d'asseoir et d'échanger des connaissances pratiques dans les domaines du développement régional, de l'économie rurale, du tourisme et de l'espace vital, ainsi que d'améliorer la mise en réseau des participants issus de différents secteurs. La Communauté du savoir-faire a identifié divers potentiels de développement dans l'économie rurale, particulièrement dans les domaines de l'énergie (production d'énergies renouvelables), de l'eau (services de protection contre la rétention et les inondations) et de l'aménagement du paysage (mise en valeur des chemins de randonnée). La feuille de résultats résume les conclusions de la Communauté du savoir-faire et donne des indications sur la suite des activités.⁸⁹

⁸⁹ Regiosuisse – Centre du réseau de développement régional (2010): Ergebnisblatt 6. Rolle der Landwirtschaft in der regionalen Entwicklung. WiGe Landwirtschaft, Tourismus, Lebensraum.

8 Ressources

D'importants moyens financiers sont consacrés aux espaces ruraux et aux régions de montagne dans le cadre des politiques sectorielles de la Confédération. Les instruments et mesures de la politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne sont par contre essentiellement constitués d'approches de gouvernance et de projets organisationnels et institutionnels visant un développement du territoire plus cohérent. Les instruments d'encouragement des différentes politiques fédérales, les projets pilotes ou les projets-modèles qui exigent des ressources supplémentaires forment une faible part des mesures.

Le financement des tâches liées à la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne doit impliquer tous les échelons de l'Etat. Le principe de l'équivalence fiscale est applicable: codécision, cofinancement et profit doivent aller de concert. Qui participe paie son écot. Il faut commencer par utiliser de manière optimale les ressources disponibles. En outre, affecter de manière optimale les moyens dans les politiques en place doit permettre une meilleure réponse de ces politiques aux besoins des espaces ruraux et des régions de montagne et aux défis qu'ils posent.

La mise en œuvre de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne exige d'autres instruments et mesures, qui découlent de l'exécution de la motion Maissen, de la mesure 69 de la législature (v. chapitre 2) et de la coordination avec la politique des agglomérations (v. chapitre 1). Une partie des ressources nécessaires est déjà garantie (phase de test de la mesure «Processus stratégiques territoriaux au niveau régional», projets-modèles pour un développement territorial durable, gestion des savoirs en matière d'organisation du territoire de la Suisse). Afin de pouvoir s'assurer le supplément de ressources nécessaires, il convient tout d'abord d'exploiter les synergies qui existent avec les politiques sectorielles fédérales intéressant les espaces ruraux et les régions de montagne: l'organisation du territoire (mesure «Processus stratégiques territoriaux au niveau régional», la mise en œuvre doit intervenir sur la base des connaissances réunies dans la phase de test), la politique de promotion de la place économique (programme pilote «Territoires d'action», mesure «Soutenir les initiatives locales et régionales», systèmes régionaux d'innovation). Les ressources humaines et financières requises seront demandées dans le cadre du développement des différentes politiques sectorielles et, au besoin, avec la proposition d'entrée en vigueur de dispositions légales.

Les tâches visant à améliorer la coordination tant horizontale (réseau de la Confédération pour l'espace rural) que verticale entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes (Conférence tripartite) nécessiteront des ressources humaines et financières supplémentaires qui seront couvertes en premier lieu à l'aide des moyens existants. Les ressources humaines et financières nécessaires et leur compensation seront définies au moment du réexamen et de la modification de l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire et de la convention sur la CTA.

Le tableau 4 présente la compétence, l'ancrage et les ressources des instruments et mesures de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, ainsi que les instruments et mesures à mettre en œuvre conjointement avec la politique des agglomérations, l'objectif étant de montrer les instruments et mesures pour lesquels les ressources sont suffisantes et

d'indiquer où des adaptations sont requises.

Tableau 4: Autorités compétentes, bases légales et ressources liées aux instruments et mesures de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, et instruments et mesures à mettre en œuvre conjointement avec la politique des agglomérations

	Autorités compétentes <small>(L'office chef de file est souligné)</small>	Bases légales	Ressources
Instruments et mesures de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne			
Processus stratégiques territoriaux au niveau régional	ARE, <u>SECO</u> , OFEV, OFAG (la tête de file sera définie pendant les travaux)	Politique régionale, politique des parcs, politique d'organisation du territoire	Financement de la phase test par les ressources existantes de l'ARE, du SECO et de l'OFEV Financement de la mise en œuvre des instruments et mesures mis en places dans le cadre de la NPR et de la politique des parcs
Soutenir les initiatives locales et régionales	<u>SECO</u> , <u>OFEV</u> , ARE, OFAG	Politique régionale, politique des parcs	Financement avec des ressources existantes dans le cadre de la NPR (volet 3) et de la politique des parcs.
Renforcer le Réseau de la Confédération pour l'espace rural	<u>ARE</u> , <u>SECO</u> , OFEV, OFAG	KoVo (mandat d'adaptation demandé)	Les ressources seront demandées dans le cadre de l'évaluation de la KoVo, à financer principalement avec des ressources existantes

Instruments et mesures communs de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne

Projets-modèles pour un développement territorial durable	<u>ARE</u> , OFROU, OFEV, OFSP, OF-SPO, OFAG, OFL, SECO	Politiques actuelles des offices fédéraux participants; 2 ^e révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (en cours)	Financement 2014 – 2018 assuré par les offices fédéraux participants
Programme-pilote Territoires d'action (PHR)	<u>SECO</u> , ARE	Loi fédérale sur la politique régionale	Financement avec des ressources existantes du budget NPR
Systèmes régionaux d'innovation (RIS)	<u>SECO</u>	Loi fédérale sur la politique régionale	Financement avec des ressources existantes du budget NPR
Réexamen et modification de la KoVo	<u>ARE</u> , <u>SECO</u>	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration LOGA	Financement assuré par les offices fédéraux participants
Conférence tripartite	<u>ARE</u> , SEM, OFJ, SECO, autres instances fédérales en cours de clarification	Convention CTA (à modifier le cas échéant en cas d'intégration des espaces ruraux et des régions de montagne)	Les ressources supplémentaires éventuelles seront demandées au moment de la modification de la Convention CTA
Gestion des connaissances sur développement territorial en Suisse	<u>SECO</u> , ARE	Loi fédérale sur la politique régionale, politiques actuelles des offices fédéraux participants	à financier principalement avec des ressources existantes

9 Monitoring et évaluation des effets de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne

La politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne sera mise en œuvre sous les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023.

Lors de leur développement et de leur mise en œuvre, les politiques sectorielles les plus pertinentes pour les espaces ruraux et les régions de montagne doivent s'inspirer des objectifs et des principes d'action à long terme de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

Un monitoring permettra d'aider à mettre en œuvre la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Cette surveillance s'appuiera sur le monitoring en place, par exemple l'observation du territoire Suisse de l'ARE, le monitoring du développement économique régional du SECO ou encore le programme Observation du paysage suisse (OPS) de l'OFEV. Grâce à un modèle d'efficacité (v. figure 9), à préciser durant les travaux, les effets des instruments et mesures seront examinés en regard des objectifs visés pour en tirer des conclusions qui serviront à apporter des améliorations.

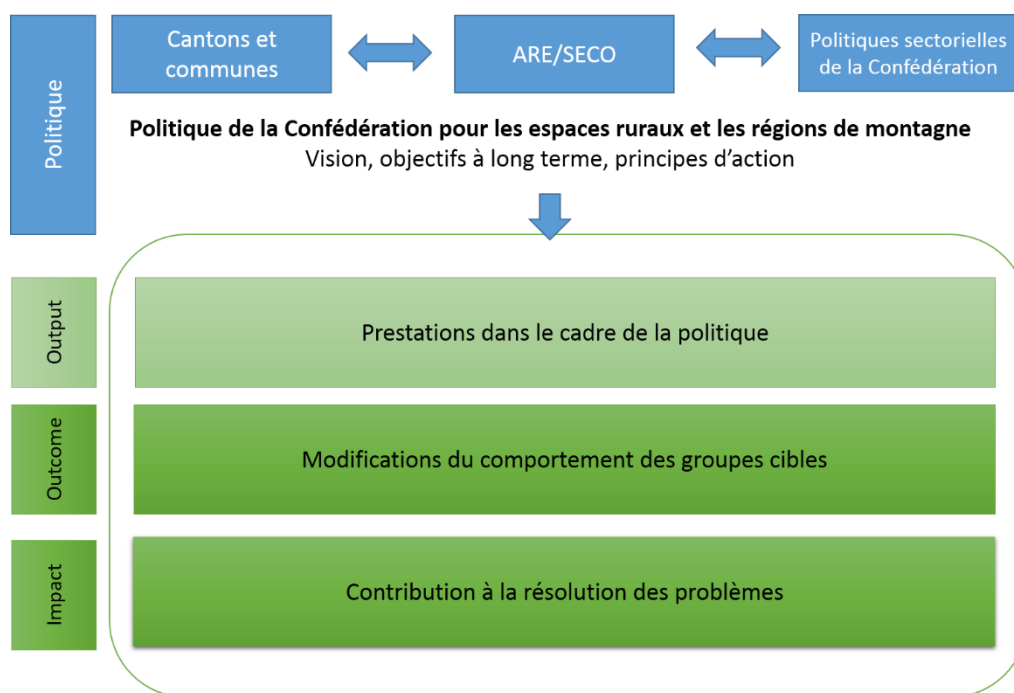


Figure 9: Base pour le modèle d'efficacité appliqué à la mise en œuvre de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne

La mise en œuvre de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne sera évaluée pour la première fois vers la fin de la première législature (second semestre de 2018), évaluation qui permettra de procéder aux adaptations nécessaires et d'optimiser la mise en œuvre de cette politique durant la législature suivante.

Annexes

Annexe A: Nouvelle définition des agglomérations

La définition des agglomérations à laquelle il est fait référence dans le présent rapport se fonde sur le Recensement fédéral 2000 et la définition publiée en 2003 par l'Office fédéral de la statistique (OFS).⁹⁰ Selon cette définition, l'espace urbain en Suisse est composé de 50 agglomérations et de 5 villes isolées et regroupe près de 900 communes (état des communes en 2014). Les autres zones sont qualifiées d'espaces ruraux, sans classification plus détaillée. La caractérisation des espaces ruraux et des régions de montagne se réfère à la typologie de l'ARE.⁹¹

Dans le cadre du projet «Agglosuisse», l'OFS a procédé à une révision substantielle de la définition des agglomérations durant plusieurs années, avant de publier une définition de l'espace à caractère urbain en décembre 2014⁹². Les mesures statistiques effectuées ces dix dernières années confirment que les agglomérations ont connu un développement dynamique au fil du temps. La définition précédente ne reflétait pas suffisamment cette évolution et réagissait aux fusions de communes. Par ailleurs, les jeux de données utilisés dans la définition précédente n'étaient plus disponibles sous la même forme, alors qu'il était possible d'avoir recours à des données plus récentes. La nouvelle définition englobe des critères à la fois morphologiques et fonctionnels. Elle permet de subdiviser l'espace à caractère urbain en Suisse en plusieurs catégories: Commune-centre d'agglomération, Commune de la couronne d'agglomération, Commune multi-orientée (commune dont le fonctionnement est orientée vers plusieurs centres d'agglomération) et Commune-centre hors agglomération (v. figure ci-dessous⁹³). Les autres communes tombent dans la catégorie «Commune sans caractère urbain».

	Catégorie de communes				
	Commune-centre d'agglomération	Commune de la couronne d'agglomération	Commune multi-orientée	Commune-centre hors agglomération	Commune rurale sans caractère urbain
Typologie territoriale					
Agglomération	X	X			
Centre (dans et hors agglomération)	X			X	
Communes de couronne et multi-orientées		X	X		
Espace à caractère urbain	X	X	X	X	
Espace rural sans caractère urbain					X

Les caractéristiques calculées selon la nouvelle définition de l'agglomération diffèrent de celles basées sur la définition de 2000. Ces différences résultent en partie de développements réels (urbanisation croissante, phénomènes de suburbanisation, mobilité grandissante) et en partie d'adaptations méthodologiques (approche selon une grille prédéfinie et d'autres critères de

⁹⁰ Office fédéral de la statistique OFS (2015): Agglomérations et aires métropolitaines 2000. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html, consulté le 22 janvier 2015.

⁹¹ Office fédéral du développement territorial ARE (2012): Monitoring de l'espace rural. Rapport de synthèse 2012.

⁹² Office fédéral de la statistique OFS (2014): L'espace à caractère urbain en 2012. Rapport explicatif. Neuchâtel.

⁹³ Office fédéral de la statistique OFS (2014): L'espace à caractère urbain en Suisse en 2012: une nouvelle définition des agglomérations et d'autres catégories d'espace urbain. Neuchâtel.

sélection).

La nouvelle définition permet d'identifier 49 agglomérations, au lieu de 50 précédemment. Alors que 5 agglomérations répondant à la définition de 2000 perdent leur statut, quatre autres y accèdent. Les communes-centres d'agglomération occupent un territoire plus vaste que les villes-centres de la définition de 2000. Ces dernières étaient alors au nombre de 63 (une à deux par agglomération). On compte aujourd'hui 430 communes-centres, soit neuf par agglomération en moyenne. Les agglomérations ont gagné du terrain et englobent aujourd'hui 1099 des 2352 communes de Suisse. En 2000, elles englobaient 881 des 2899 communes.

En raison notamment de l'introduction de la nouvelle catégorie «Commune multi-orientée», on assiste à une augmentation substantielle de la proportion des communes à caractère urbain et de leur population: le nombre de ces communes est passé de près de 900 à largement 1500, et le pourcentage de leur population de près de 75 % à 84 %. 350 communes (7 % de la population résidante de la Suisse) tombent dans la nouvelle catégorie de l'espace multi-orienté – jusqu'à présent, près de 300 d'entre elles faisaient partie de l'espace rural. 57 communes entrent dans la catégorie «Commune-centre hors agglomération». La nouvelle catégorie «Commune multi-orientée» souligne l'enchevêtrement grandissant ville – campagne, noté dans le présent rapport, et le fait qu'il est aujourd'hui plus difficile de procéder à une délimitation claire. Ce constat s'applique également en partie aux communes de la couronne d'agglomération.

Cette évolution soulève des questions quant au périmètre de l'agglomération devant être utilisé. L'ARE et le SECO définissent la suite des opérations en relation avec la Politique des agglomérations. Il n'est pas exclu que l'ARE et le SECO adoptent leur propre délimitation spatiale, plus restrictive, des périmètres d'agglomération, sur la base de la définition de 2014 de l'OFS.

Les adaptations résultant de l'adoption d'une nouvelle définition de l'agglomération en relation avec la Politique des agglomérations de la Confédération sont multiples; elles nécessitent des clarifications plus poussées et impliquent de procéder par étapes.

- Les analyses d'observation du territoire relatives à la Politique des agglomérations et à la Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne doivent être actualisées à l'aune d'une nouvelle définition de l'agglomération. Cette mesure est prévue pour la mise en œuvre des deux domaines politiques.
- Les périmètres d'action prévus dans la Politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne sont flexibles et se recoupent en partie. Ils sont déterminés par les défis posés et les périmètres fonctionnels appropriés pour relever ces défis. A cet égard, une nouvelle définition de l'agglomération peut s'avérer utile, mais elle ne saurait être appliquée de manière rigide à la Politique des agglomérations et à la Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.
- Conformément à l'art. 17b al. 2 de la LUMin, pour attribuer les contributions aux infrastructures de transport des villes et agglomérations, la Confédération s'appuie sur la définition des agglomérations selon l'OFS. Il importe d'adapter cette disposition, dans

la mesure où elle n'est plus en adéquation avec une nouvelle définition de l'agglomération. Pour la troisième génération des projets d'agglomération en cours d'élaboration (2019 à 2022), l'«acquis» selon la définition de l'agglomération de l'OFS de l'année 2000 est garanti. Le DETEC fixe la suite des opérations.

Annexe B: Table des figures

Figure 1: Projet de territoire Suisse – Stratégie 1: mettre en place des territoires d'action et renforcer le réseau polycentrique de villes et de communes	15
Figure 2: Interfaces entre la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne	18
Figure 3: canton de Saint-Gall – types d'espaces et hiérarchie des centres	23
Figure 4: Exemple du canton des Grisons: transferts financiers entre la Confédération, les cantons et les communes	51
Figure 5: Subventions relevant du soutien indirect aux espaces ruraux et aux régions de montagne (catégories tirées de la banque de données regroupant toutes les subventions, montants en millions de francs, année 2013).....	56
Figure 6: Concept de la politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne	59
Figure 7: Modèle de gouvernance visant une politique fédérale cohérente pour les régions de montagne et les espaces ruraux	65
Figure 8: les territoires d'action du Projet de territoire Suisse	67
Figure 9: Base pour le modèle d'efficacité appliqué à la mise en œuvre de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne	99

Annexe C: Index des tableaux

Tableau 1: Caractérisation des types d'espace	22
Tableau 2: Aperçu des principales dépenses de la Confédération qui soutiennent les espaces ruraux et les régions de montagne (années 2012/2013, esp. rur.: espaces ruraux, rég. de mont.: régions de montagne).....	53
Tableau 3: Vue d'ensemble de l'ancrage territorial et thématique des instruments et mesures	69
Tableau 4: Autorités compétentes, bases légales et ressources liées aux instruments et mesures de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, et instruments et mesures à mettre en œuvre conjointement avec la politique des agglomérations.....	97

Annexe D: Liste des abréviations

ACS	Association des Communes Suisses
AggloPol	Politique d'agglomération
ARE	Office fédéral du développement territorial
CdC	Conférence des Gouvernements Cantonaux
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
CHF	Franc suisse
COT	Conférence pour l'organisation du territoire
COTER	Conseil de l'organisation du territoire
Cst.	Constitution fédérale
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations CTA
CTE	Coopération territoriale européenne
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
ESPON	European Observation Network, Territorial Development and Cohesion
ETC	Entreprises de transport concessionnaires
EUSALP	Stratégie macrorégionale alpine
FAIF	Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
FORTA	Le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
KoVo	Ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire du 22 octobre 1997 (RS 709.17)
LAgr	Loi sur l'agriculture du 29 avril 1998 (RS 910.1)

LapEI	Loi sur l’approvisionnement en électricité du 23 mars 2007 (RS 743.7)
LAT	Loi sur l’aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700)
LCdF	Loi fédérale sur les chemins de fer du 20 décembre 1957 (RS 742.101)
LCR	Loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (RS 741.01)
LEADER	Liaison entre actions de développement d’économie rurale
LEne	Loi sur l’énergie du 26. Juin 1998 (RS 730.0)
LF	Loi fédérale
LFInfr	Loi sur le fonds d’infrastructure du 6 octobre 2006 (RS 725.13)
LFo	Loi sur les forêts du 4 octobre 1991 (RS 921.0)
LIM	La Loi fédérale sur l’aide à l’investissement pour les régions de montagnes du 21 mars 1997 (abrogée au 1 ^{er} janvier 2008)
LOGA	Loi sur l’organisation du gouvernement et de l’administration du 21 mars 1997 (RS 172.010)
LPE	Loi sur la protection de l’environnement du 7 octobre 1983 (SR 814.01)
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1 juillet 1966 (RS 451)
LPO	Loi sur la poste du 17 décembre 2010 (SR 783.0)
LSu	Loi sur les subventions du 5 octobre 1990 (RS 616.1)
LTV	Loi sur le transport de voyageurs
LuMin	Loi fédérale concernant l’utilisation de l’impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière du 22 mars 1985 (RS 724. 116.2)
NPR	Nouvelle politique régionale
OAT	Ordonnance sur l’aménagement du territoire du 28 juin 2000 (SR 700.1)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAG	Office fédéral de l’agriculture
OFEN	Office fédéral de l’énergie
OFEV	Office fédéral de l’environnement
OFL	Office fédéral du logement
OFROU	Office fédéral des routes

OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSPPO	Office fédéral du sport
OFT	Office fédéral des transports
OITRV	L'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs du 11 novembre 2009 (RS 745.16)
OLOGA	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 (RS 172. 010.1)
OPN	Ordonnance sur la protection de la nature et du paysage du 16 janvier 1991 (RS 451.1)
OPS	Observation du paysage suisse
Org DE- TEC	Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication du 6 décembre 1999 (SR 172.217.1)
OUMin	Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier du 7 novembre 2007 (RS 725. 116.21)
PDR	Projets de développement régional
PHR	Programme pilote Territoire d'action
P-LRB	Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne
PME	Petites et moyennes entreprises
RCER	Réseau de la Confédération pour l'espace rural
RIP	Réduction des primes individuelles
RKGK	Conférence gouvernementale des cantons alpins
RPLP	Redevance poids lourds liée aux prestations
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique
SDA	Surfaces d'assolement
SDEC	Schéma de développement de l'espace communautaire
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie

SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations (depuis le 1 ^{er} janvier 2015, ancien Office fédéral des migrations ODM)
SRI	Systèmes régionaux d'innovation
TIM	Trafic individuel motorisé
TST	Transfert de savoir et de technologie
UE	Union européenne
UVS	Union des villes suisses

Annexe E: Glossaire

Agglomération (d'après la définition de l'OFS basée sur le recensement de la population de 2000)

Une agglomération forme un ensemble d'au minimum 20 000 habitants, grâce à la réunion des territoires de plusieurs communes adjacentes. Chaque agglomération possède une zone centrale formée d'une ville-centre (10 000 habitants au moins) et, suivant le cas, d'autres communes offrant chacune 2000 emplois au minimum ainsi que 85 emplois (personnes occupées dans la commune) sur 100 personnes actives occupées domiciliées dans la commune. Sont rattachées à l'agglomération, les communes ayant une frontière commune avec elle, ou y envoyant travailler au minimum 1/6 de leur population active occupée. Pour une délimitation exacte, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a recours à des critères supplémentaires (continuité des structures bâties, densité d'habitants et d'emplois par hectare, croissance démographique, flux de pendulaires, proportion de personnes résidentes travaillant dans le secteur primaire). En Suisse, près de trois personnes sur quatre vivent dans les villes et les agglomérations. Plus de 80 % des emplois se trouvent dans les agglomérations. En 1980, la Suisse comptait 33 agglomérations. Depuis 2000, elle en totalise 50 (v. OFS, Recensement fédéral 2000).

Biodiversité

La biodiversité englobe la diversité des espèces, la diversité génétique et la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions à l'intérieur de chacun de ces trois niveaux et entre ceux-ci.

Développement cohérent du territoire

Un développement cohérent du territoire est un développement territorial dans lequel les thèmes et les espaces sont coordonnés dans une perspective globale et dans le respect du principe du développement durable. Il peut s'agir par exemple de la planification commune de l'urbanisation et du développement des transports. Ou du développement des espaces urbains et des espaces ruraux dans une perspective globale tenant compte de leurs interdépendances. Pour assurer un développement cohérent du territoire, il faut déceler le plus tôt possible les conflits territoriaux. Par ailleurs, il convient d'exploiter les synergies territoriales en fixant des priorités d'affectation, car il n'est pas possible de tout faire partout à la fois. Un développement territorial cohérent sert à maintenir ou à renforcer la diversité, la solidarité et la compétitivité de la Suisse

Développement territorial durable

Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent de la population et de l'économie sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Les processus économiques, sociaux et écologiques et leurs limites doivent être identifiés et pris en considération. L'utilisation mesurée de la ressource rare qu'est le sol est l'élément central: il s'agit de mobiliser les réserves d'utilisation internes et de recourir à la densification tout en faisant cas des qualités urbanistiques. Le développement durable figure parmi les buts de l'Etat inscrits dans la Constitution (art. 2 *But*). La Confédération et les cantons sont invités à œuvrer «à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain» (art. 73 *Développement durable*). Enfin, le Projet de territoire Suisse s'inspire de la Stratégie pour le développement durable 2012-2015 du Conseil fédéral.

Economie de la connaissance

On entend par économie de la connaissance un système d'activités qui dépend de la connaissance dans une grande mesure. L'économie de la connaissance inclut les entreprises dont les prestations sont étroitement liées à la connaissance et les sociétés de haute technologie, mais aussi les institutions actives dans la recherche, de même que certains éléments de la formation universitaire (degré tertiaire) et du secteur de la création. La connaissance y est utilisée comme ressource décisive, par exemple par l'engagement de collaborateurs et collaboratrices hautement qualifiés ou par la combinaison de résultats scientifiques et d'expériences concrètes. Par ailleurs, la connaissance y est aussi générée, par exemple sous forme de nouveaux brevets, de produits innovants ou d'artefacts culturels.

Espace d'identification

L'individu relie les nombreuses informations qu'il perçoit à une vue d'ensemble personnelle chargée de signification et fait des associations d'idées (p. ex. orientation et identification spatiales). La dimension de l'identification est très importante pour l'homme parce que les espaces ruraux et les régions de montagne sont reliés à des sentiments d'appartenance.

Espace fonctionnel

Un espace fonctionnel se définit par les interpénétrations de nature sociale, économique ou culturelle qui se tissent entre ses différentes parties (communes ou régions). Ces interpénétrations sont visibles notamment dans les flux de pendulaires (pour le travail ou pour raison d'études) ainsi que le trafic de loisirs (centres commerciaux, activités de loisirs et culturelles) et les échanges commerciaux (relations entre entreprises). Aujourd'hui, domicile, travail et loisirs d'une personne prennent de moins en moins souvent place dans une seule et même ville ou commune. La qualité des voies de transport permet à la population de parcourir au quotidien des distances de plus en plus grandes, de sorte que les espaces fonctionnels ont

tendance à gagner du terrain en permanence.

Espace métropolitain (d'après le Projet de territoire suisse)

Les espaces métropolitains sont des territoires d'action au rayonnement international qui sont d'une extrême importance pour la Suisse en raison de leur pouvoir économique, de leur force d'innovation et de leur compétitivité internationale. Leurs différentes parties sont liées par une étroite interdépendance fonctionnelle: flux de pendulaires, réseaux économiques, échanges de prestations de services et interaction pour les activités de loisirs et l'offre culturelle. Leur rayonnement international résulte principalement de la participation au réseau économique international, de la concentration de sièges d'entreprises internationales, de la qualité du raccordement au réseau de transports international, de leur position internationale dans les domaines de la formation et de la recherche et d'une offre culturelle de haut niveau. Les espaces métropolitains définis dans le Projet de territoire Suisse ne correspondent pas à la notion d'aires métropolitaines utilisée par l'Office fédéral de la statistique, qui est définie uniquement par les interdépendances pendulaires.

Espace ouvert

Par espace ouvert, on entend un espace qui n'est pas construit, à l'intérieur ou à proximité du milieu bâti. Il s'agit notamment des espaces verts et des places publiques, l'espace de délasserement de proximité des zones agricoles des zones agricoles, des forêts, des réserves naturelles ainsi que des cours d'eau et des lacs. Les espaces ouverts remplissent de nombreuses fonctions: ils sont un facteur de qualité de vie pour les habitant-e-s et de bien-être pour les personnes qui travaillent à proximité, ils favorisent la vie sociale, le sport et l'activité physique, ils donnent de la tranquillité et du délasserement et ils jouent un rôle essentiel pour l'équilibre climatique et la biodiversité, mais aussi pour l'agriculture et l'exploitation forestière.

Espace urbain

Un espace urbain comprend le cœur d'une agglomération ainsi que les quartiers et banlieues proches qui jouxtent le centre et sont densément bâtis. Il présente une forte densité d'urbanisation et la majeure partie de la population de l'agglomération y vit. Avant tout lieu de domicile et travail, l'espace urbain propose une très grande offre en biens et services, en institutions culturelles et en parcs. Il est central, constitue un important nœud de transports – publics notamment – et c'est la destination d'un flux pendulaire considérable.

Fonction de centre

Les centres sont des lieux où se concentrent les fonctions liées à l'administration, aux services, aux transports, à la culture, à la formation et à l'économie pour la région qui les environne. De par cette concentration, un tel lieu joue un rôle majeur pour sa région environnante (fonction de moteur) et assure l'attrait de celle-ci. Ces centres régionaux ont une

importante fonction à l'intérieur de ce système, mais aussi vis-à-vis de l'extérieur (régions, cantons). Ils représentent une petite région et la mettent en réseau avec les centres interrégionaux, par exemple dans le domaine des transports ou dans un contexte politique.

Gouvernance

Le terme de gouvernance désigne l'ensemble des formes de réglementation collective des faits sociaux. Outre la gouvernance hiérarchique traditionnelle assurée par l'Etat, le terme désigne d'autres formes de gouvernance comme les partenariats entre différents niveaux de l'Etat (gouvernance à plusieurs niveaux), les partenariats entre l'Etat, le secteur privé et la société civile ou l'autorégulation institutionnalisée de la société civile.⁹⁴

Migrations

Dans le présent rapport, on entend par migrations, outre les migrations internationales (immigration et émigration), les migrations internes et donc les mouvements migratoires de la population entre les communes, en particulier entre les communes des différents espaces territoriaux (p. ex. espace urbain, espace rural).

Mitage du territoire

Dans l'aménagement du territoire, le mitage désigne une croissance désordonnée et dispersée du milieu bâti, consommant beaucoup de terrain. Ce phénomène occasionne une multitude d'effets secondaires négatifs sur la qualité du milieu bâti (approvisionnement, esthétique, fonctionnalité et diversité). Il a aussi des répercussions sur les transports (densité du trafic, bouchons, bruit) et sur la qualité du paysage. Une utilisation non parcimonieuse du sol provoque non seulement une augmentation de la consommation d'énergie, mais entraîne aussi une disparition des terres cultivables, met sous pression les espaces contenant des valeurs naturelles ou paysagères élevées et fragilise la diversité des espèces du fait des morcellements qu'elle entraîne. A ces effets s'ajoutent des coûts économiques élevés pour la construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures. Ces coûts, de même que les coûts macro-économiques de l'aménagement du territoire, sont plus faibles quand la densité du milieu bâti est élevée. Le mitage du territoire a commencé dans tous les pays industrialisés avec l'avènement de la motorisation de masse, sur fond de forte croissance démographique et d'élévation substantielle du niveau de vie.

Paysage

Le paysage englobe l'espace entier, tel que nous le percevons et le vivons. Les paysages constituent l'environnement du vécu et du ressenti de l'homme et permettent à l'individu

⁹⁴ Benz, Arthur und Dose, Nicolai (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden.

comme à la société de satisfaire leurs besoins physiques et psychiques. Ils sont une ressource aux fonctions multiples. Lieux d'habitation, de travail, de détente et d'identification pour l'être humain, espaces de vie pour les animaux et les plantes, ils sont aussi l'expression spatiale du patrimoine culturel. Les paysages représentent en outre une valeur économique. Ce sont des structures dynamiques qui évoluent constamment à partir de facteurs naturels en interaction avec l'utilisation et l'aménagement par l'homme.

Paysage cultivé

Le paysage cultivé est un paysage façonné et exploité plus ou moins intensivement par l'homme. Cette notion vient compléter celle de paysage naturel, qui est largement préservé de toute activité humaine directe.

Pôle de développement

Un pôle de développement désigne un territoire qui présente un grand potentiel pour certains domaines de développement du fait de sa position. Le dynamisme d'une région doit donc être canalisé en priorité vers ce territoire. Dans les espaces métropolitains, les pôles de développement peuvent se trouver à l'intérieur des cœurs urbains ou le long d'axes de développement très bien desservis par les transports publics, susceptibles de se développer en quartiers d'excellente qualité architecturale. La planification devra garantir dans ces pôles un développement social équilibré, aménager des espaces naturels et de détente, valoriser et densifier les espaces déjà construits et assurer l'accès aux voies de transport en sauvegardant l'environnement. Dans l'espace rural, les pôles de développement se situent en général dans les centres ruraux, dans les centres touristiques alpins ainsi que dans d'autres centres de localités.

Polycentrisme

En développement territorial, le concept de polycentrisme peut être défini selon différentes perspectives. D'un point de vue analytique-fonctionnel, il désigne un modèle privilégiant un développement territorial à plusieurs pôles. Au niveau de la grande région, on assiste par exemple de plus en plus à la formation d'aires métropolitaines polycentriques avec plusieurs agglomérations présentant d'importantes interpénétrations. Dans une perspective politique, ce concept tient lieu de principe général d'aménagement et de développement du territoire. Un développement polycentrique du territoire vise à favoriser la compétitivité des régions à l'échelle internationale et à stimuler la croissance économique. La thèse sous-jacente est la suivante: une stratégie de développement territorial polycentrique encourage l'intégration économique et fonctionnelle, sans engendrer pour autant des espaces aux structures disparates. Ainsi, le Projet de territoire Suisse fait du renforcement du réseau polycentrique de villes et communes une stratégie centrale. De même, le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) met à l'honneur le développement territorial polycentrique en tant qu'objectif important.

Priorités d'affectation

L'exiguïté de l'espace et la situation financière rendent impérative une coordination des politiques régissant l'organisation du territoire, les transports, l'économie et l'environnement. Définir des priorités de développement et des priorités territoriales (p. ex. pour l'enseignement, la recherche, les équipements médicaux, le travail, le logement, les zones protégées) pour les affectations existantes et futures permet une utilisation durable ciblée des ressources. C'est aussi éviter d'agir en ordre dispersé.

Qualité du tissu bâti

On parle de qualité du tissu bâti en présence de caractéristiques qui ont une influence positive sur la qualité de vie des habitants: de bonnes liaisons de transport (y c. transports publics et mobilité douce), nuisances sonores modérées et faible pollution de l'air, offre adéquate de biens et services, espaces verts et espaces ouverts, architecture de qualité façonnant une identité et une structure du bâti qui encourage la cohésion sociale et offre des possibilités de participation à la vie en société.

Service universel

Les prestations de base doivent être accessibles à tous dans une mesure comparable (art. 43a, al. 4, Cst.). Il incombe à la Confédération de veiller à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays et à ce que des services de paiement soient fournis (art. 92 Cst. et art. 1, al. 1 et 3, LPO).

Subventions

La loi sur les subventions (LSu) précise que les subventions sont toutes les aides financières et les indemnités prévues par le droit fédéral. Sont des aides financières les avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. Les avantages monnayables peuvent prendre notamment les formes suivantes: prestations pécuniaires à fonds perdu, conditions préférentielles consenties lors de prêts, cautionnements ainsi que prestations en nature et services accordés à titre gracieux ou à des conditions avantageuses.

Surface d'assolement

On désigne par surfaces d'assolement (SDA) les terres arables convenant le mieux à l'agriculture, qui doivent être protégées dans la mesure du possible de toute construction. Pour assurer l'approvisionnement du pays dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé,

chaque canton doit garantir un contingent de surfaces d'assolement. La surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons sont fixées dans un arrêté du Conseil fédéral.

Terres agricoles

Sont considérés comme des terres agricoles les sols et surfaces exploités et utilisés dans le cadre de l'agriculture. Ce terme désigne les prés et les terres arables, les pâturages, les plantations fruitières, viticoles et horticoles ainsi que les alpages. Les surfaces d'assolement sont également des terres cultivables. En Suisse, environ un mètre carré de terres agricoles disparaît chaque seconde. Sur le Plateau, la diminution est due avant tout à l'extension des surfaces urbanisées (bâtiments, routes): environ 90 % de toutes les nouvelles surfaces urbanisées sont situées sur d'anciennes terres agricoles. Dans les régions de montagne, en revanche, les broussailles et la forêt s'étalent de plus en plus sur des surfaces naguère encore utilisées par l'agriculture.

Territoire d'action (d'après le Projet de territoire suisse)

Un territoire d'action désigne un grand espace qui s'étend au-delà des frontières cantonales, voire nationales, et au sein duquel existe une volonté politique de relever ensemble les défis d'aménagement qui se posent. Le territoire d'action se compose de régions relativement étendues et dotées d'une certaine cohésion, étroitement interdépendantes du point de vue spatial et/ou politique. Ces régions sont fonctionnellement dépendantes les unes des autres – aux niveaux économique, social ou culturel. En général, une telle interdépendance fonctionnelle se développe sur la base d'un réseau de transport performant, axé sur un ou plusieurs centres (système RER, p. ex.). Mais elle peut également se faire jour lorsque la population d'un espace économique utilise de préférence une région comme lieu de résidence et l'autre comme lieu de travail. Les régions font face à des défis analogues, dans des situations comparables. A l'intérieur d'un territoire d'action, il y a donc place pour une action commune. Actuellement, l'ancrage institutionnel des territoires d'action n'est que partiel (p. ex. Conférence métropolitaine de Zurich, Aareland, St-Gothard).

Transfert

Les transferts sont des flux financiers de la Confédération vers les cantons, les villes ou vers d'autres bénéficiaires qui sont versés à titre d'aides d'un certain type ou d'indemnités pour des prestations d'intérêt public pour lesquelles le bénéficiaire ne fournit ou ne doit fournir aucune prestation en contrepartie.

Urbanisation

L'urbanisation désigne la progression des villes en Suisse. Les agglomérations se sont développées de manière très dynamique au cours de ces dernières décennies. Grâce à

l'amélioration des réseaux de transport, elles se sont étalées dans le territoire. Dans de nombreux domaines, le mode de vie des espaces ruraux et des régions de montagne s'est rapproché de celui des villes.

Ville-centre

La ville-centre désigne le centre (souvent historique) de l'agglomération, généralement la commune la plus peuplée de l'agglomération.

Zone de régénération

Ces zones sont le théâtre des processus et des situations qui maintiennent la fonctionnalité des écosystèmes (p. ex. régénération des ressources renouvelables, sol, eau).

Annexe F: Bibliographie

- Administration fédérale des finances AFF (2013): Subventionen des Bundes im Jahr 2013. http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/subv_subventionsueberpruefung/grafiken/0_Grafiken_Subventionen_Bund.pdf, consulté le 22 janvier 2015. (en allemand)
- Arrêté fédéral sur le programme de la législature 2011-2015 du juin 2012.
- Benz, Arthur und Dose, Nicolai (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden.
- Bureau de coordination du Monitoring de la biodiversité en Suisse (2009): Etat de la biodiversité en Suisse. Synthèse des résultats du Monitoring de la biodiversité en Suisse (MBD). Etat: mai 2009. Etat de l'environnement n° 0911. Office fédéral de l'environnement, Berne. 112 p.
- CDEP-SO (2014): Présentation. <http://www.cdep-so.ch/fr>, consulté le 22 janvier 2015.
- Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA): Stratégie territoriale des espaces alpins en Suisse. Coire, août 2014.
- Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, ACS (2012): Projet de territoire Suisse. Version remaniée, Berne.
- Cour des comptes européenne (2010): Mise en œuvre de l'approche leader pour le développement rural, Rapport spécial n° 5/2010. Offices des publications de l'Union européenne: Luxembourg.
- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC (2006): Plan sectoriel des transports, partie programme, 26 avril 2006, Berne.
- Département fédéral des finances DFF, Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (septembre 2007): Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/revisionp_grundlagen/NFA-Brochure_f.pdf, consulté le 22 janvier 2015.
- Département fédéral des finances DFF, Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (septembre 2004): Thème clé n° 9 – Réorganisation de la répartition des tâches. http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/faktenblaetter/NFA_Faktenblatt_9_aufgabenteilung_f.pdf, consulté le 22 janvier 2015.
- Département fédéral des finances DFF, Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (septembre 2004): Thème clé 10 – Nouvelles formes de collaboration et de financement Confédération – cantons.

http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzgleich/faktenblaetter/NFA_Faktenblatt_10_Zusammenarb_f.pdf, consulté le 22 janvier 2015.

Ecoplan (2010): Evaluation de l'aide à la presse depuis 2008 et modèles alternatifs. Rapport final du 22 décembre 2010. A l'intention du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. En relation avec le postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil national CIP-CN 09.3980 «Aide à la presse. Alternatives aux taxes postales préférentielles». Berne.

Ecoplan (2012): Politikinstrumente für den ländlichen Raum: Synergien, Widersprüche und Lücken. Bundesamt für Raumentwicklung: Bern. (en allemand)

Ecoplan (2014): Grobabschätzung ausgewählter Zahlungen des Bundes zur Unterstützung des ländlichen Raums. Input-Papier zuhanden des ARE. Bern, 28 octobre 2014. (pas publié) (en allemand)

Ecoplan (2014): Kurzevaluation des Rats für Raumordnung (ROR): Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO und des Bundesamts für Raumentwicklung ARE. (en allemand)

European Council (19/20 décembre 2013): Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf, consulté le 22 janvier 2015. (en anglais)

Gløersen, E. et Michelet, J. (2014): Experiences and concepts on vertical and horizontal coordination for regional development policy. Input paper 5A. Université de Genève, Département de Géographie et d'Environnement: Genève. (en anglais)

Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) (2012): Les régions de montagne suisses 2012. Faits et chiffres. N° 216 (juillet 2012), Berne.

Held, N. (2014): Südschweiz – Tourismusregion mit strukturellen Defiziten. In: Die Volkswirtschaft, 10-2014. http://www.rw-oberwallis.ch/data/Ressourcen/1412758093-2014.10.08_DieVolkswirtschaft.pdf, consulté le 22.1.2015.

Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) (2013): Quelles sont les prestations des régions de montagne? Magazine du WSL Diagonale, 1/13.

Kanton Graubünden (2015): Agenda 2030 Graubünden. <http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/projekte/Agenda2030/Seiten/default.aspx>, consulté le 22 janvier 2015. (en allemand)

Kanton St. Gallen, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (2013): Raumkonzept Kanton St. Gallen. St-Gall, août 2013, consulté le 22 janvier 2015. (en allemand)

Motion 11.3927 de Theo Maissen: Stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux.

- Office fédéral de l'environnement OFEV (2012): Stratégie Biodiversité Suisse – En exécution de la mesure 69 (objectif 13, art. 14, section 5) du programme de la législature 2007–2011: «Elaborer une stratégie en faveur du maintien et du développement de la biodiversité».
- Office fédéral de l'environnement OFEV (éd.) (2012): Adaptation aux changements climatiques en Suisse. Objectifs, défis et champs d'action. Premier volet de la stratégie du Conseil fédéral du 2 mars 2012.
- Office fédéral de l'environnement OFEV (éd.) (2014) La biodiversité en Suisse. Résumé du Cinquième rapport national remis au Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, Office fédéral de l'environnement, Berne, 20p.
- Office fédéral de l'environnement OFEV, Office fédéral de l'énergie OFEN, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO (éd.) (2014): Politique de la ressource bois. Stratégie, objectifs et plan d'action bois. Berne. 34 p.
- Office fédéral de la statistique OFS (2013): Exploitations agricoles selon l'année, le canton et la zone – Surface agricole utile (SAU) et animaux au niveau de classification 3.
- Office fédéral de la statistique OFS (2014): Agriculture et sylviculture. Relevé des structures agricoles 2013. Le nombre d'exploitations agricoles continue de baisser. Communiqué de presse du 29.07.2014.
- Office fédéral de la statistique OFS (2014): Agriculture suisse. Statistique de poche 2014. Neuchâtel, 2014.
- Office fédéral de la statistique OFS (2014): Espaces de la politique régionale: Régions LIM. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/regionalpolitische_gliederungen/03.html, consulté le 22 janvier 2015.
- Office fédéral de la statistique OFS (2014): L'espace à caractère urbain en Suisse en 2012: une nouvelle définition des agglomérations et d'autres catégories d'espace urbain. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique OFS (2014): L'espace à caractère urbain en 2012. Rapport explicatif. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique OFS (2015): Agglomérations et aires métropolitaines 2000. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html, consulté le 22 janvier 2015.
- Office fédéral des transports OFT (2013): FAIF redistribue les cartes dans la planification de l'infrastructure ferroviaire. OFE Actualités, N° 15, novembre 2013. <http://www.bav.admin.ch/aktuell/03876/04490/04493/index.html?lang=fr>, consulté le 22 janvier 2015.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2005): Monitoring de l'espace rural suisse, Etude thématique U2: Evolution structurelle de l'économie au sein de l'espace rural. Version 1/05, juillet 2005.

- Office fédéral du développement territorial ARE (2012): Monitoring de l'espace rural. Rapport de synthèse 2012.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2013): Ländliche Räume. Daten zur Typologie des ländlichen Raumes.
<http://www.are.admin.ch/themen/laendlich/00792/index.html?lang=fr>, consulté le 22 janvier 2015. (en allemand)
- Office fédéral du développement territorial ARE (2014): Mise en œuvre de la révision partielle du 15 juin 2012 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire. Complément au guide de la planification directrice. Mars 2014.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2014): Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour espaces ruraux et les régions de montagne. Mesure 69 du programme de la législature 2011 – 2015 pour atteindre l'objectif 17 «La cohésion sociale est renforcée et les valeurs communes promues.» Version abrégée.
<http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00022/00558/index.html?lang=fr>, consulté le 22 janvier 2015. (rapport complet seulement disponible en allemand)
- Office fédéral du développement territorial ARE (Ed.) (2013): Projets-modèles pour un développement territorial durable: Collaboration régionale dans le contexte ville-campagne. Berne.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2006): Le nouveau paradigme rural. Politiques et gouvernance. OCDE, Paris. (en anglais)
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2013): Rural-Urban Partnerships. An integrated approach to economic development. Paris. (en anglais)
- Pike, A., Rodriguez-Pose, A., et Thomaney, J. (2006): Local and Regional Development. New York, Routledge. (en anglais)
- Programm San Gottardo 2020 (2015): Regionalentwicklung und Projekt-Support.
www.gottardo.ch, consulté le 22 janvier 2015. (en allemand)
- regiosuisse – Centre du réseau de développement régional (2010): Ergebnisblatt 6. Rolle der Landwirtschaft in der regionalen Entwicklung. WiGe Landwirtschaft, Tourismus, Lebensraum. (en allemand)
- regiosuisse – Centre du réseau de développement régional (2014): Rapport de monitoring 2013. Le développement économique régional en Suisse. Berne.
- regiosuisse – Centre du réseau de développement régional (2014): formation-regiosuisse.
http://www.regiosuisse.ch/formation/formation-regiosuisse/formation-regiosuisse?set_language=fr, consulté le 22 janvier 2015.
- Roth, U., Schwick, C., Spichtig, F. (2010): Zustand der Landschaft in der Schweiz. Zwischenbericht Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES). Umwelt-Zustand N° 1010. Office fédéral de l'environnement, Berne: 64 p. (en allemand)

- Secrétariat d'Etat à l'économie SECO (2014): Rapport des experts à l'attention du SECO pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse. Remis par les membres du groupe stratégique «Motion Mais-sen». Berne, juin 2014.
<http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05119/05145/index.html?lang=fr>, consulté le 22 janvier 2015.
- Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) (2014): Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit. Berichtsentwurf der Projektleitung zuhanden der TAK. (non publié) (en allemand)
- Ufficio per lo sviluppo economico (2014): Programma Zone a basso potenziale. Un progetto di politica economica regionale del Canton Ticino. (en italien)
- Ufficio per lo sviluppo economico (2015): Programma di sviluppo delle zone a basso potenziale. Iniziativa cantonale a favore delle regioni periferiche.
<http://www4.ti.ch/?id=67539>, <http://www3.ti.ch/CAN/comunicati/03-04-2014-comunicato-stampa-470160928456.pdf>, consulté le 22 janvier 2015. (en italien)
- Ward, N., Brown, D. L. (2009): Placing the Rural in Regional Development. *Regional Studies*, 43(10), 1237-1244. (en anglais)
- Wirtschaftsforum Graubünden (2014): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Graubündens. Bedeutung der öffentlichen Finanztransfers für Graubünden und seine Gebiete. (en allemand)