



# **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»**

**Juin 2014**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche DEFR  
**Secrétariat d'Etat à l'économie SECO**  
Direction de la promotion économique

# Impressum

## Mandant et Editeur

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Direction de la promotion économique,  
Politique régionale et d'organisation du territoire

## Auteurs

Prof. Dr Heike Mayer, Institut de géographie & Centre de développement régional  
de l'Université de Berne

Dr Daniel Baumgartner, Institut de géographie de l'Université de Berne et Ernst Basler + Partner SA

Prof. em. Dr Paul Messerli, Institut de géographie de l'Université de Berne

Dr Erik Gløersen, Département de géographie et environnement, Université de Genève

Dr Jacques Michelet, Département de géographie et environnement, Université de Genève

## Membres du groupe stratégique

Thomas Egger, Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)

Bernhard Imoberdorf, Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)

Ulrich König, Association des Communes Suisses (ACS)

Christoph Niederberger, Conférence des chefs des départements cantonaux de  
l'économie publique (CDEP)

Gustav Munz, Office fédéral de l'agriculture (OFAG)

Martin Vinzens, Office fédéral du développement territorial (ARE)

Daniel Arn, Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Richard Kämpf, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

Rudolf Schiess, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

## Adresse des auteurs

Institut de géographie & Centre de développement régional, Université de Berne

Hallerstrasse 12

CH-3012 Berne

Tél. +41 31 631 88 86

mayer@giub.unibe.ch

[www.geography.unibe.ch/eg.html](http://www.geography.unibe.ch/eg.html)

## Table des matières

<b>Table des matières</b> .....	<b>1</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse</b> .....	<b>6</b>
2.1 Caractéristiques des régions de montagne et des espaces ruraux de la Suisse .....	6
2.2 Fonctions des régions de montagne et des espaces ruraux pour la Suisse .....	8
2.3 Contexte international et européen .....	10
<b>3. Défis, opportunités et menaces pour le développement futur des régions de montagne et des espaces ruraux</b> .....	<b>13</b>
3.1 Défis pour les régions de montagne et les espaces ruraux .....	13
3.2 Chances et risques pour les régions de montagne et les espaces ruraux .....	17
<b>4. Politiques fédérales actuelles pour les régions de montagne et les espaces ruraux</b>	<b>19</b>
<b>5. Stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux</b>	<b>22</b>
5.1 Structure de la stratégie .....	22
5.2 Vision pour les régions de montagne et les espaces ruraux .....	23
5.3 Objectifs stratégiques pour le développement des régions de montagne et des espaces ruraux .....	24
5.4 Leviers d'action stratégiques.....	25
5.4.1 Levier d'action 1 : levier d'action orienté en fonction de l'espace .....	27
5.4.2 Levier d'action 2 : levier d'action orienté en fonction des acteurs.....	28
5.5 Principes d'action de l'Etat conformes à l'esprit de la stratégie .....	29
5.6 Modèle de gouvernance prévu par la stratégie .....	31
<b>6. Portée de la stratégie et prochaines étapes</b> .....	<b>39</b>
<b>7. Indications bibliographiques</b> .....	<b>41</b>
<b>8. Annexes</b> .....	<b>44</b>

## Résumé

*« Les Alpes et les régions rurales sont des atouts de la Suisse. » (Frey 2008, page 93 : « Die Alpen und die ländlichen Gebiete gehören zu den Trümpfen der Schweiz. »)*

Plus d'un quart de la population suisse vit dans les régions de montagne et les espaces ruraux. En plus de constituer les milieux de vie et d'habitation de la population, ces régions et espaces remplissent d'autres fonctions importantes comme espaces économiques, comme zones de régénération et de détente et comme espaces naturels et fournisseurs de ressources. Les régions de montagne et les espaces ruraux doivent relever des défis auxquels sont associés des risques et des chances pour l'avenir. Forte d'une stratégie cohérente pour ces territoires et grâce à l'engagement des cantons et des communes, la Confédération peut contribuer à ce que les potentiels de développement durable de ces espaces soient exploités de manière à ce que la Suisse puisse, à l'avenir également, faire valoir les atouts que représentent ses régions de montagne et ses espaces ruraux.

**Les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse, qui remplissent de multiples fonctions, recèlent des potentiels différents** : ils façonnent la physionomie de la Suisse, ils jouent des rôles variés comme milieux de vie et d'habitation, comme espaces économiques, comme zones de régénération et de détente et comme milieux naturels et fournisseurs de ressources. Mais toutes ces fonctions ne sont pas marquées partout de manière homogène. C'est pourquoi les régions de montagne et les espaces ruraux se distinguent nettement l'un de l'autre du point de vue de leurs potentiels respectifs et des chances et risques qu'ils comportent.

**Les politiques fédérales actuelles relatives aux régions de montagne et aux espaces ruraux visent les principaux défis, mais il s'agit là d'une vaste panoplie de directives politiques divers** : en comparaison internationale, la Suisse fait bonne figure non seulement par la teneur, mais aussi par la mise en œuvre de ses politiques fédérales à incidence territoriale implicite ou explicite dans les régions de montagne et les espaces ruraux. Grâce à la structure fédérale de l'Etat et aux formes de coopération développées ces dernières décennies entre les niveaux de l'Etat et au sein de ceux-ci, les conditions sont favorables à la mise en œuvre flexible d'une stratégie cohérente de la Confédération. Pourtant, si elles se caractérisent par une multitude d'instruments, les politiques fédérales actuelles relatives aux régions de montagne et aux espaces ruraux ne produisent des effets complémentaires que dans certains cas. Certaines mesures de politique sectorielle, par exemple dans les domaines des transports ou de l'agriculture, ont été surtout développées dans une perspective de politique sectorielle et ne tiennent donc au fond pas compte des exigences de l'espace.

**La vision et les objectifs de la présente stratégie décrivent les régions de montagne et les espaces ruraux comme les espaces partiels, économiquement concurrentiels, socialement variés et écologiquement importants, d'une Suisse à multiples centres et fonctionnellement intégrée.** Du fait de leur diversité et de leurs potentiels spécifiques, les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse apportent une importante contribution au développement durable de notre pays, dont ils façonnent l'identité avec les agglomérations. Orientée selon cette vision, la stratégie poursuit quatre objectifs à long terme : 1) créer un milieu de vie attrayant ; 2) sécuriser et valoriser les ressources naturelles ; 3) renforcer la compétitivité ; 4) aménager la diversité culturelle et ses spécificités.

**Réalisation des objectifs de la stratégie selon deux leviers d'action stratégiques :** les quatre objectifs de la stratégie doivent être atteints en suivant deux leviers d'action stratégiques. Le levier d'action orienté en fonction de l'espace (levier d'action 1) oblige la Confédération à coordonner les développements spatiaux dans les régions de montagne et les espaces ruraux (p.ex. les développements du milieu bâti, des transports, des services publics, etc.). Le levier d'action orienté en fonction des acteurs (levier d'action 2) est centré sur la mobilisation et la qualification des acteurs locaux. Les acteurs doivent être en mesure d'identifier les potentiels spécifiques au territoire des régions de montagne et des espaces ruraux et d'utiliser les ressources de manière durable afin d'accroître les plus-values économiques réalisées localement.

**Pour que la stratégie puisse être fructueuse à long terme, les mesures de mise en œuvre de l'Etat devraient répondre aux cinq principes suivants.** Principe 1 : soigner et développer la coopération verticale et horizontale. Principe 2 : concentrer l'affectation des ressources de la Confédération, notamment en coordonnant et en orientant plus clairement vers les objectifs de la stratégie les instruments de promotion de la Confédération axés sur les acteurs. Principe 3 : mobiliser les acteurs régionaux vers la réalisation des objectifs de la stratégie en adoptant une approche « du bas vers le haut ». Principe 4 : conclure les partenariats nécessaires entre la ville et la campagne dans le cadre de relations fonctionnelles. Principe 5 : mesurer l'impact et assurer la communication de la stratégie.

**Un modèle de pilotage (gouvernance) qui améliore la coordination verticale et horizontale :** les leviers d'action de la stratégie sont reliés par un modèle de pilotage (gouvernance). Ce modèle de gouvernance se caractérise par l'interaction d'une approche « du haut vers le bas » et d'une approche « du bas vers le haut ». Ainsi, la stratégie garantit que les politiques sectorielles à incidence spatiale soient mieux coordonnées et que la disparité des conditions et des acteurs des régions de montagne et des espaces ruraux soit davantage prise en compte. On propose de créer, respectivement d'étendre trois organismes de pilotage que la Confédération devrait soutenir. Sur le plan horizontal, le

Réseau de la Confédération pour l'espace rural doit être élargi et renforcé. La création de nouveaux groupes d'acteurs régionaux ou le renforcement de ceux qui existent doivent permettre de constituer un interlocuteur au niveau régional pour la politique de la Confédération et des cantons tout en améliorant la mise en réseau locale des acteurs. Une coordination verticale doit garantir la liaison entre le niveau national et le niveau local. La responsabilité en sera assumée par un organisme de pilotage réunissant les trois niveaux de l'Etat.

## 1. Introduction

Les deux Chambres ayant accepté la motion Maissen (11.3927) intitulée « Stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux », le Conseil fédéral est chargé d'élaborer une stratégie cohérente de développement des régions de montagne et des espaces ruraux de la Suisse. Le mandat du Parlement a été libellé comme suit :

*Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer, en collaboration avec les représentants les plus importants des régions de montagne et des espaces ruraux, une stratégie cohérente pour les régions et espaces concernés. Cette stratégie doit comprendre des principes généraux et des lignes directrices ainsi que des délais concrets quant à leur mise en œuvre. 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. (Motion Maissen 11.3927)*

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a été chargé d'élaborer la stratégie. Un groupe stratégique tripartite a préparé la présente stratégie dans le cadre de cinq ateliers organisés entre mars 2013 et mars 2014. Au total, quatre documents préparatoires<sup>1</sup>, établis par des experts des universités de Berne et de Genève, ont constitué la base des travaux. Les aspects fondamentaux de la stratégie (vision, objectifs et principes de la mise en œuvre) ont été discutés, coordonnés et adoptés conjointement avec le groupe d'accompagnement « Politique globale de l'espace rural » (programme de la législature 2011-2015).

---

<sup>1</sup> Les documents préparatoires couvrent les quatre points suivants: 1) les futurs défis pour les régions de montagne et les espaces ruraux, 2) le cadre des objectifs de la stratégie pour les régions de montagne et les espaces ruraux, 3) les conceptions de développement théoriques ainsi que les forces, les faiblesses et les potentiels de ces territoires; 4) des cas d'école relatifs aux modèles de pilotage (gouvernance) des politiques de développement territorial, enrichis de données concernant les effets spatiaux explicites ou implicites dans les régions de montagne et les espaces ruraux d'autres pays européens. Les documents préparatoires reflètent de cas en cas l'avis des auteurs et ne sauraient être assimilés à la position du groupe stratégique. Les documents sont décrits à l'annexe 1.

Dans le présent rapport, le groupe stratégique tripartite montre en fonction de quels objectifs stratégiques et selon quelles modalités la Confédération doit orienter ses activités pour les régions de montagne et les espaces ruraux. Il complète donc les rapports sur la politique globale de l'espace rural et sur la politique des agglomérations établis dans le cadre du programme de la législature 2011-2015. Le présent rapport est structuré comme suit : après avoir analysé l'importance et les fonctions des régions de montagne et des espaces ruraux de la Suisse, nous présentons les défis essentiels et les chances et risques qui en résultent pour le développement durable de ces territoires. La politique fédérale actuelle pour les régions de montagne et les espaces ruraux fait ensuite l'objet d'une discussion. Afin de remplir son mandat, le groupe stratégique a élaboré une vision, des objectifs stratégiques et deux leviers d'action qui doivent servir à l'orientation de la Confédération au cours des années à venir. Puis, le rapport traite cinq principes d'action de l'Etat, qui répondent à l'esprit de la stratégie, et un modèle de gouvernance basé sur ces principes. Enfin, le rapport se termine par des recommandations visant les étapes ultérieures de mise en œuvre de la stratégie.

La stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux ne saurait être fructueusement mise en œuvre sans coopération avec les cantons et les communes. Certes, dans le cadre des dispositions constitutionnelles, les cantons sont libres de définir leurs conditions économiques cadre. Mais ils sont tenus de coordonner les ressources qu'ils affectent avec la Confédération s'il s'agit d'engager des moyens étatiques pour des politiques à incidence spatiale. Le processus « du haut vers le bas/du bas vers le haut » réserve aux communes et aux régions le rôle important de concrétiser, de manière contraignante, leurs conceptions de développement en territoires d'action fonctionnels.

La Suisse, qui peut faire état d'une longue tradition de politique des régions de montagne, a été longtemps considérée comme un leader à cet égard dans l'espace européen (Messerli 1991 ; Rudaz & Debarbieux 2013). Pourtant, depuis que la loi fédérale sur la politique régionale (LPR) a remplacé la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM), en 2008, la politique régionale s'est modifiée : elle s'est depuis lors concentrée sur la promotion de la compétitivité des régions de montagne et des espaces ruraux, tandis que la compensation directe des disparités entre les divers sous-espaces de la Suisse était transférée à la nouvelle péréquation financière (Frey 2008). Parallèlement à ces changements, les politiques sectorielles de la Confédération qui exercent une influence indirecte sur l'espace (p. ex. la politique des transports, la politique agricole, la politique énergétique) ont nettement gagné en importance pour le développement des espaces concernés. Comme les mesures de ces politiques sectorielles ont été prioritairement développées dans une optique sectorielle, elles sont dépourvues d'un dénominateur commun cohérent (Réseau de la Confédération pour l'espace rural, RCER 2012). De ce fait, la mise en œuvre des mesures de

politique sectorielle ignore certains potentiels synergiques entre les divers champs politiques, quand elle n'est pas le théâtre de conflits d'objectifs (Ecoplan 2012a). De plus, l'engagement de la Confédération en faveur des agglomérations urbaines a été renforcé dans le cadre de la politique des agglomérations développée en 2001. Il manquait jusqu'ici un pendant valable à la politique des agglomérations pour les régions de montagne et les espaces ruraux, dont les discussions politiques font peu état en Suisse à ce stade, alors que d'autres pays européens ont développé des programmes et stratégies complets en faveur de leurs espaces ruraux (cf. chapitre 2.3) (ROREP 2006).

Le Projet de territoire Suisse propose une approche pour comprendre les régions de montagne et les espaces ruraux, qui sont souvent étroitement reliés aux agglomérations urbaines dans des espaces fonctionnels. Le Conseil fédéral l'a adopté en 2012. Les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse y sont présentés comme des parties intégrantes d'un développement polycentrique du territoire. Le Projet de territoire distingue douze territoires d'action, dont quatre se distinguent par de grands centres urbains (espaces métropolitains), cinq se composent de villes de petite et moyenne tailles et trois présentent un caractère alpin (ARE 2012). Le Projet de territoire Suisse demande que la Confédération, les cantons, les régions et les communes orientent le développement territorial selon des territoires d'action fonctionnels. Un objectif stratégique important du Projet de territoire consiste à éviter de vouloir tout encourager partout et d'utiliser les forces particulières propres à un territoire donné pour assurer son développement territorial spécifique<sup>2</sup>.

## **2. Les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse**

### **2.1 Caractéristiques des régions de montagne et des espaces ruraux de la Suisse**

Les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse représentent une surface importante. Au total, ils couvrent quelque 31 000 km<sup>2</sup>, soit 77 pour cent de la superficie du territoire national (ARE 2012). Environ 2,1 millions d'habitants y vivaient en 2011, c'est-à-dire près de 26 pour cent de la population résidente suisse (cf. tableau 1). Plus des deux tiers de l'ensemble des communes suisses font partie du milieu rural, la majorité d'entre elles se trouvant dans un espace périurbain. Les espaces ruraux périurbains constituent plus de la moitié du milieu rural en termes de surface. Leur périmètre, qui englobe quelque onze pour cent de toutes les communes suisses, couvre environ 40 pour cent de la surface de l'espace rural. Les centres touristiques alpins situés hors des agglomérations urbaines dans les régions de montagne représentent 7,3 pour cent de la superficie ou 1,3 pour cent des communes de l'espace rural.

---

<sup>2</sup> L'objectif d'une promotion spécifique des territoires se situe dans la ligne du changement de paradigme que connaît la politique régionale de nombreux pays industrialisés (Pike et al. 2006 ; OCDE 2009).

**Tableau 1 Importance du milieu rural en Suisse**

Parts dans :	Nombre de communes	Population résidente	Nombre de places de travail
Ensemble de la Suisse (100 %)	2550	7 856 000	3 398 000
Espace rural périurbain	52 %	22 %	14 %
Espace rural périphérique	11 %	3 %	3 %
Centres touristiques alpins	1 %	1 %	1 %
Espace urbain	36 %	74 %	82 %

Source : Ecoplan 2012b

**Tableau 2 Caractéristiques des espaces ruraux de la Suisse**

	Nombre de communes		Superficie en km <sup>2</sup>	
	2010	%	2010	%
Espace rural périurbain	1322	80,8 %	16 314	52,8 %
Espace rural périphérique	292	17,8 %	12 343	39,9 %
Centres touristiques alpins (hors des agglomérations)	22	1,3 %	2 251	7,3 %
Ensemble du milieu rural	1636	100,0 %	30 908	100,0 %

Source : Ecoplan 2012b

Les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse sont variés et hétérogènes. Selon la classification qu'en donne l'Office fédéral du développement territorial (ARE), on peut les subdiviser en trois types d'espace : espaces ruraux périurbains, espaces ruraux périphériques et centres touristiques alpins. Dans la présente stratégie, ces trois types d'espace sont complétés par une quatrième catégorie, celle des villes de petite ou moyenne dimension / centres ruraux. Le projet de territoire Suisse met en évidence que les régions de montagne et les espaces ruraux sont reliés l'un à l'autre par un réseau relativement dense de villes de petite et moyenne dimension et de centres ruraux. Ces centres remplissent d'importantes fonctions comme lieux centraux et points d'intervention régionaux des services publics et de proximité, tout en garantissant la structure polycentrique de la Suisse. Grâce à ces centres, les régions de montagne et les espaces ruraux sont étroitement reliés, sur les plans national et international, aux réseaux des espaces métropolitains caractérisés par les villes de grande taille.

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 (cf. chapitre 3). Ces potentiels différents sont aujourd'hui considérés dans le contexte international comme les facteurs clés déterminants du développement des régions de montagne et des espaces ruraux (Mayer et al. 2013c).

**Tableau 3** Caractérisation des quatre types d'espace

Types d'espace	Caractéristiques
<b>Espace rural périurbain</b>	Dans l' <b>espace rural périurbain</b> , le prochain centre urbain se trouve normalement à 20 minutes au plus en voiture. L'espace rural périurbain se situe donc, principalement sur le Plateau, non loin des agglomérations et des villes isolées. Très apprécié comme lieu d'habitation et, dans certains cas, comme lieu de travail, il se prête généralement aussi très bien à l'agriculture.
<b>Espace rural périphérique</b>	L' <b>espace rural périphérique</b> se situe hors du périmètre de l'espace rural périurbain, défini en fonction de l'accessibilité par les transports individuels motorisés (TIM), et en dehors du Plateau. Il est subdivisé en outre selon la densité d'occupation.
<b>Centres touristiques alpins</b>	Les <b>centres touristiques alpins</b> se caractérisent par leur situation dans l'espace alpin, leur nombre élevé de nuitées et le niveau bon à très bon de leur dotation en 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.
<b>Villes de petite ou moyenne dimension / centres ruraux</b>	Les <b>villes de petite ou moyenne dimension</b> comptent au moins 10 000 habitants ou elles sont des chefs-lieux cantonaux. Du point de vue national, elles jouent un rôle essentiel pour le réseau des villes à l'intérieur d'un territoire d'action.  On désigne par <b>centre rural</b> une commune rurale qui assume d'importantes fonctions de centre pour le territoire environnant (formation, santé, administration, approvisionnement, places de travail). Généralement, un centre rural compte plus de 5000 habitants et il se trouve à au moins 15 minutes de l'agglomération ou ville la plus proche par les transports individuels motorisés (TIM).

Source : site web de l'ARE et glossaire du Projet de territoire Suisse (ARE 2012, 2014)

## 2.2 Fonctions des régions de montagne et des espaces ruraux pour la Suisse

Les régions de montagne et les espaces ruraux façonnent l'image de la Suisse et comptent au nombre de ses atouts (Frey 2008), parce qu'ils offrent un espace de vie et d'habitat à un quart environ de la population suisse tout en assurant d'importantes fonctions comme espaces économiques, espaces de régénération et de détente ou espaces naturels et fournisseurs de ressources. Ces espaces jouent et joueront un rôle essentiel pour le développement durable de la Suisse en raison de la variété de leurs fonctions et de leurs prestations.

**Les régions de montagne et les espaces ruraux : des milieux de vie et d'habitation.** Bien que la part du milieu rural de la Suisse, en termes de superficie, se soit réduit de 89 à 77 pour cent entre 1980 et 2010 et que la part de la population rurale décroisse continuellement en raison de cette urbanisation (Ecoplan 2012b), la population des espaces ruraux suisses est en croissance – contrairement à de nombreux autres pays européens. Les espaces ruraux périurbains, situés à faible distance des agglomérations urbaines, bénéficient 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. Seuls les espaces ruraux périphériques, qui perdent en attractivité comme lieux de résidence, sont confrontés à l'exode et au vieillissement de leur population. 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.

**Les régions de montagne et les espaces ruraux : des espaces économiques.** Les régions de montagne et les espaces ruraux apportent une contribution importante à la productivité économique de la Suisse. Certes, la structure économique des régions de montagne et des espaces ruraux 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, les denrées alimentaires, etc. (regiosuisse 2011). Le secteur de la production est essentiel pour la structure économique de ces espaces. Le secteur secondaire, par exemple, est surproportionnellement représenté, puisqu'il regroupe environ un tiers des actifs dans les régions de montagne, contre 28 pour cent en moyenne nationale (SAB 2012, p. 14). Ces places abritent souvent des concentrations spatiales de petites et moyennes entreprises qui, orientées vers l'exportation (industrie horlogère dans le Jura, technique médicale ou de précision dans les espaces ruraux du canton de Berne, sociétés axées sur la technologie dans la vallée du Rhin saint-galloise, etc.), fabriquent des produits de niche de qualité à forte valeur ajoutée (Jeannerat & Crevoisier 2011) et constituent de ce fait d'importants piliers pour la région et même pour la Suisse entière. Le tourisme et l'agriculture, engagés dans un processus de mutation, sont économiquement importants et leur apport est essentiel pour maintenir et entretenir le paysage rural. Les secteurs mentionnés sont étroitement liés à de nouvelles branches en progression dans le domaine de l'énergie, notamment celles visant à mettre en valeur les prestations de l'écosystème. A cet égard, les régions de montagne et les espaces ruraux fournissent des prestations particulières, par exemple l'utilisation de la force hydraulique, de la biomasse ou du bois.

**Les régions de montagne et les espaces ruraux : des espaces de loisirs, de régénération et de détente.** En 2012, 20 millions de nuitées hôtelières ont été enregistrées dans les régions de montagne, soit plus de 58 pour cent de toutes les nuitées hôtelières comptabilisées en Suisse. En outre, la para-hôtellerie (résidences secondaires incluses) a compté 55 millions de nuitées dans les régions de montagne (BAKBASEL 2014). De nombreux clients à la journée et clients hébergés, de même que des résidents locaux, qui apprécient les qualités des régions de montagne et des espaces ruraux, recherchent ces espaces de sport, de loisirs, de régénération et de détente. Cette fonction assurée par les paysages des régions de montagne et des espaces ruraux constitue une prestation (d'écosystème) difficile à quantifier, qui présente souvent le caractère d'un bien public.

Mais cette prestation gagne en importance en raison de la densification croissante des agglomérations urbaines (regiosuisse 2011).

**Les régions de montagne et les espaces ruraux: des espaces naturels et fournisseurs de ressources.** Les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse forment un réservoir de variété biologique essentiel à l'équilibre écologique et à la fourniture de ressources naturelles telles que le paysage, le sol, la biodiversité, la forêt et l'eau (biens d'écosystème). Milieux naturels uniques en leur genre, ces espaces fournissent des prestations qui ouvrent des possibilités aux plantes et aux animaux, garantissent les bases de la vie humaine et permettent d'assurer la protection contre les dangers naturels (Lehmann et al. 2007).

### 2.3 Contexte international et européen

Dans le contexte international et européen, la politique visant le milieu rural s'est fondamentalement modifiée au cours des années passées. La théorie et la pratique tablent sur un « nouveau paradigme rural » (OCDE 2006, Ward & Brown 2009) : 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 elle encourage leur mise en valeur. La mise en œuvre de cette politique suppose des changements fondamentaux dans la manière dont les gouvernements conçoivent et appliquent les mesures politiques et elle fait appel à des approches intersectorielles de gouvernance à niveaux multiples (Pike et al. 2006).

Par exemple, l'Union européenne met concrètement en œuvre le nouveau paradigme dans le programme LEADER (« Liaison entre actions de développement de l'économie rurale »). LEADER est un programme de soutien européen en faveur du milieu rural financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Dans certains territoires LEADER choisis, des groupes d'action locale sont engagés pour ébaucher des stratégies de développement et développer des projets dans le cadre d'une approche « du bas vers le haut », pour soutenir les atouts territoriaux et pour les valoriser. Dans le Baden-Württemberg, 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 de l'Etat central.

### **Le programme LEADER de l'Union européenne**

LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) est un programme de soutien de l'Union européenne qui permet d'encourager depuis 1991, dans l'espace rural, des activités exemplaires par leur caractère novateur. Vu le succès rencontré par son utilisation comme initiative dite communautaire durant les périodes de soutien comprises entre 1991 et 2005, l'approche du programme LEADER constitue depuis 2006 une priorité autonome de la politique structurelle régionale de l'Union européenne.

L'approche du programme LEADER postule que les stratégies de développement sont plus efficaces et efficientes, compte tenu de la variété des territoires ruraux, si elles sont décidées et mises en œuvre sur le plan local par des acteurs locaux.

En résumé, l'approche du programme LEADER peut se caractériser par les sept aspects essentiels suivants.

- *Conception territoriale* : les actions sont adaptées à un territoire de petite dimension, homogène, formant autant que possible une unité sociale, qui présente des besoins spécifiques et des avantages concurrentiels locaux.
- *Approche ascendante (« du bas vers le haut »)* : les acteurs locaux sont impliqués de manière déterminante dans la définition de la stratégie et les procédures décisionnelles.
- *Groupes d'action locaux* : la tâche d'arrêter et de mettre en œuvre une stratégie de développement locale est confiée aux partenaires locaux, lesdits « groupes d'action locaux » (GAL).
- *Innovation* : les approches novatrices visant à développer les zones rurales reçoivent un soutien ciblé, puisque les GAL bénéficient d'une grande latitude pour définir les priorités de développement.
- *Actions intégrées et multisectorielles* : les stratégies de développement locales qui répondent au programme LEADER doivent présenter une justification multisectorielle et intégrer plusieurs secteurs d'activité.
- *Constitution de réseaux* : le renforcement des réseaux doit permettre de transférer les procédures éprouvées, de diffuser les innovations et de progresser à partir des résultats obtenus dans les projets de développement locaux.
- *Coopération* : la coopération va au-delà de la constitution de réseaux. Les groupes d'action locale sont mis au défi de faire évoluer des projets de développement communs, intersectoriels et transfrontaliers.

Chacune de ces sept caractéristiques influence positivement les autres. Ces rétroactions positives doivent avoir pour effet de renforcer durablement la dynamique des zones rurales et leur capacité à résoudre leurs propres problèmes. Comme le programme LEADER se conçoit et se déploie différemment à l'échelle nationale, les expériences engrangées sont diverses. Par exemple, la Finlande fait figure d'exemple pour la mise en œuvre des GAL, parce que l'insertion de ces groupes dans le tissu local est garanti par leur rattachement aux groupes d'action villageois traditionnels préexistants (Neubert 2013). En Allemagne, les GAL portent l'empreinte des partenaires économiques et sociaux (généralement des acteurs organisés, p. ex. des associations) et l'accès aux groupes est moins transparente qu'en Finlande. LEADER ne fait pas l'unanimité. C'est ainsi que la Cour des comptes européenne a déploré en 2010 que la « valeur ajoutée » du programme ne peut souvent être mesurée, respectivement établie que de manière insuffisamment claire et que le programme génère des effets d'aubaine. La Cour des comptes européenne recommande que les Etats membres ne perdent pas de vue le monitoring d'objectifs clairement fixés.

Source : EC 2006

#### Exemples suisses d'application du nouveau paradigme rural

La Suisse fournit elle aussi de nombreux exemples illustrant comment les acteurs locaux initient et exécutent proactivement des projets en faveur du développement à long terme des régions rurales. Contrairement à l'Union européenne, la Suisse se distingue par une grande variété d'initiatives et de programmes locaux. Nombre de ces initiatives sont soutenues et encouragées par la Confédération (cf. annexe 3), bien qu'elles émanent d'un processus « du bas vers le haut ». Citons par exemple le projet **movingAlps**, fruit de l'initiative conjointe, en 2001, de la Fondation Jacobs, du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), de Swisscom et des cantons des Grisons, du Tessin et du Valais. Le projet movingAlps avait pour but, par des projets innovants dans les domaines de la formation, de l'économie, de la coopération, etc., de renforcer des villages et des vallées structurellement faibles au Sud des Alpes en se concentrant sur leurs propres potentiels. Le projet de la Basse-Engadine **Inscunter** a reçu l'appui de la Confédération par le biais du programme pour les projets-modèles: il met en réseau différents acteurs du tourisme, de la promotion économique, de la protection de l'environnement, etc.. Ce projet est lui aussi focalisé sur le développement des potentiels locaux. Les **parcs naturels régionaux** soutenus par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) reposent eux aussi sur les initiatives propres des régions. Les cas cités visent à illustrer de nombreux autres projets exemplaires grâce auxquels le nouveau paradigme rural est mis en œuvre dans les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse.

Les stratégies qui concernent les régions de montagne suisses devraient prendre notamment en compte les discussions actuelles sur l'avenir de l'espace alpin. Des représentations des Etats alpins élaboreront dans les mois à venir une stratégie macro-régionale (Convention alpine 2014). Cette stratégie doit contribuer à maîtriser le défi et à mieux percevoir les chances de l'espace alpin par delà les frontières nationales<sup>3</sup>.

Les expériences faites dans le contexte international permettent les conclusions suivantes.

- *L'approche territoriale n'est pas contestée* : le développement des régions de montagne et des espaces ruraux ne saurait être décrété « d'en haut », il doit être initié et porté par les acteurs eux-mêmes.
- *Un développement global constitue la clé de la compétitivité économique* : le développement rural ne peut réussir grâce à une politique industrielle, il doit être réalisé par une approche globale qui implique les acteurs locaux les plus divers.
- *L'Etat central fonctionne comme modérateur et coach et il ne se limite pas au (seul) rôle d'une banque de développement* : il en découle qu'il faut rechercher des solutions partenariales, ce qui place le pilotage et la coordination des diverses politiques sectorielles et des niveaux étatiques (gouvernances horizontale et verticale) devant des exigences élevées.

<sup>3</sup> Des stratégies macro-régionales semblables ont déjà été développées pour la mer Baltique et pour la région du Danube (Commission européenne 2013).

- *Les modèles institutionnels de pilotage et de coordination de la politique (gouvernance) visant un accompagnement cohérent et flexible des processus sociaux et économiques* représentent un thème essentiel : plus les niveaux étatiques et les acteurs à impliquer sont nombreux, plus leur pilotage et leur coordination sont complexes. Il faut adapter et flexibiliser les structures institutionnelles, tout en leur conservant des proportions raisonnables, de manière à ce qu'elles soutiennent les acteurs étatiques et privés au niveau local dans leurs projets de développement.

### **3. Défis, opportunités et menaces pour le développement futur des régions de montagne et des espaces ruraux**

#### **3.1 Défis pour les régions de montagne et les espaces ruraux**

La globalisation, les mutations de la société et les changements climatiques influencent de manière déterminante le développement des régions de montagne et des espaces ruraux de la Suisse. Pour ces espaces, les dynamiques mentionnées constituent des défis externes non modifiables. Ces défis recèlent des dangers, mais ils comportent aussi de nouvelles chances de développement durable. Nous esquissons brièvement ci-après les douze principaux défis externes que doivent relever les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse<sup>4</sup>.

##### **Défi 1 Evolution démographique, vieillissement de la population et émigration**

Les défis démographiques dans les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse varient fortement selon le type d'espace. D'un côté, la plupart des espaces ruraux périurbains présentent une évolution démographique positive. Ces espaces profiteront encore à l'avenir des avantages de leur situation aux confins de l'agglomération et du milieu rural. Pour ces espaces, le défi consiste à préserver les atouts de leur position géographique comme lieux d'habitation et de travail alors que la pression de l'urbanisation perdure. Par ailleurs, dans certaines parties de l'espace rural périphérique, en particulier sur la chaîne principale des Alpes, on observe un phénomène d'émigration (en particulier de personnes hautement qualifiées) et de vieillissement de la population. Ces espaces partiels se trouvent face au défi de valoriser les qualités de leur site 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.

---

<sup>4</sup> La composition des défis repose sur un examen et une évaluation de la littérature scientifique actuelle. On trouvera des données bibliographiques complètes et un descriptif détaillé des défis dans le document préparatoire 1 (Mayer, et al. 2013a).

### **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 régions de montagne et les espaces ruraux. Dans tous les types de régions de montagne et d'espaces ruraux, tant les migrants que les navetteurs venus de l'étranger limitrophe fournissent d'importants effectifs de travailleurs, par exemple dans le tourisme, dans 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). Il s'agit, pour les régions de montagne et les espaces ruraux, d'identifier et d'utiliser pertinemment le potentiel des personnes qui s'installent pour concourir à leur développement économique et sociétal tout en planifiant le développement futur de leur espace bâti.

### **Défi 3 Mobilité croissante des personnes et des biens**

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. De ce fait, les régions de montagne et les espaces ruraux sont confrontées à deux défis. Premièrement, les régions de montagne situées le long des transversales alpines, en particulier, devront continuer de contrer efficacement les effets négatifs de l'augmentation du trafic (morcellement du paysage, bruit, pollution de l'air, congestion des traversées de localité). Deuxièmement, toutes les régions de montagne et tous les espaces ruraux doivent conserver un raccordement de haute qualité aux zones urbaines et aux principaux axes transnationaux de manière à pouvoir continuer d'assumer leur fonctions de lieux d'habitation et de travail intégrés.

### **Défi 4 Maintien d'un service de base (« service public ») malgré les ressources publiques limitées**

Dans certaines parties des régions de montagne et des espace ruraux, il est impossible de couvrir le coût des infrastructures physiques (à commencer par les infrastructures de transport, y compris les transports publics, et les infrastructures de télécommunication et informatiques) et des infrastructures sociales (p. ex. les prestations de santé, la formation, l'administration, les services postaux). Comme il est prévisible que les ressources financières des pouvoirs publics se raréfient, notamment à cause de l'évolution conjoncturelle incertaine qu'a induite la crise financière et économique globale et en raison du frein à l'endettement, ce défi gagnera en acuité. Cette raréfaction devrait être particulièrement sensible, lorsqu'il s'agira d'assurer le service public dans toutes les zones à un niveau qualitatif élevé ou lorsqu'il faudra rénover des infrastructures existantes en vue de défis à relever, par exemple ceux liés aux changements climatiques (cf. défi 12) ou à l'évolution démographique (cf. défi 1).

### **Défi 5 Changement structurel et recul de l'emploi dans le secteur primaire**

En comparaison européenne, les changements structurels du secteur primaire ne sont pas particulièrement marqués en Suisse grâce à une politique agricole proactive. Néanmoins, la baisse de l'emploi dans le secteur de l'agriculture, surtout dans les espaces ruraux périphériques, mais aussi dans les zones rurales périurbaines, constituera encore un défi à l'avenir. 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 le maintien de l'habitat décentralisé, 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 haute qualité. Il fournit donc, dans un grand nombre de régions de montagne et d'espaces ruraux, de multiples possibilités d'emploi de haute valeur (p. ex. la chimie dans le Haut-Valais, l'industrie horlogère dans le Jura). Mais le secteur industriel des arts et métiers se retrouve lui aussi toujours plus sous pression en Suisse en raison 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. Les régions de montagne et les espaces ruraux 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 technologies propres) 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, mais il doit relever divers défis tant du côté de l'offre que du côté de la demande. Sur le versant de la demande, citons pour commencer la concurrence globale croissante des destinations. De plus, les cours de change défavorables ont récemment induit un recul provisoire marqué 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 comparativement aux destinations touristiques des pays voisins, ce qui complique les investissements importants dans une infrastructure touristique vétuste et dans le maintien et le développement de la de la qualité. Cette stagnation des investissements devrait encore empirer suite à l'acceptation de

l'initiative sur les résidences secondaires, accélérant ainsi le changement structurel de l'industrie touristique.

### **Défi 8 Orientation vers la concurrence et complexité croissante dans le développement territorial**

Parallèlement à d'autres pays européens, la Suisse a conféré plus de poids à l'amélioration de la compétitivité nationale et à la coordination des différentes politiques sectorielles et des acteurs de la politique du développement territorial. Pour les régions de montagne et les espaces ruraux, le défi consiste à poursuivre conséquemment cette approche, axée sur la croissance, de la politique du développement territorial. Nombre des nouveaux instruments politiques visant à encourager le développement territorial requièrent l'implication de différents acteurs en dehors de la politique traditionnelle du développement territorial (p. ex. des entreprises privées ou des organisations de la société civile). C'est pourquoi il faut mettre ces capacités à disposition, afin de pouvoir utiliser efficacement ces instruments de politique du développement territorial et d'autres politiques sectorielles à incidence spatiale.

### **Défi 9 Importance croissante de la recherche et du développement, de l'innovation et de l'entrepreneuriat dans le développement régional**

L'innovation est aussi marquée en comparaison internationale dans les entreprises des régions de montagne et des espaces ruraux de la Suisse. Afin d'exploiter ce grand potentiel d'innovation au profit du développement régional, les régions de montagne et les espaces ruraux se doivent de combler la lacune qui existe entre le fort potentiel d'innovation et l'esprit d'entreprise moins prononcé dans les territoires ruraux que dans les zones urbaines. La qualification des personnes (formation et perfectionnement) et l'encouragement des initiatives entrepreneuriales sont essentiels à cet effet.

### **Défi 10 Evolution de l'importance économique des ressources naturelles**

Dans les régions de montagne et les espaces ruraux, les ressources naturelles constituent un important facteur de développement économique et spatial. 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, les ressources naturelles induisent indirectement des revenus, par exemple en entretenant des paysages cultivés intacts, qui sont valorisés par l'activité touristique. D'autres prestations d'écosystème 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). Pour les régions de montagne et les espaces ruraux, le défi consiste à mettre en valeur et à garantir le potentiel des ressources naturelles sous forme d'autres revenus directs rétribués par le marché (p. ex. en produisant et en exploitant des ressources aux fins énergétiques). Afin de garantir les revenus indirects des ressources naturelles fournis sous forme de prestations transversales, les efforts visant à

protéger ces ressources continueront de s'amplifier (en particulier pour la biodiversité, le sol et les paysages cultivés). 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. En particulier, la coordination des mesures de politique énergétique avec les politiques régionale et environnementale représentera probablement un défi important au cours des années à venir.

### **Défi 11 Auto-perception et perception par les tiers des régions de montagne et des espaces ruraux dans un contexte d'urbanisation croissante**

En Suisse, la proportion de la population vivant dans les régions de montagne et les espaces ruraux 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 s'y sont urbanisés. 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 dichotomique au quotidien entre la ville et la campagne. Inversement, les enchevêtrements fonctionnels entre la ville et la campagne se densifient (comportement des pendulaires, loisirs, etc.). Les régions de montagne et les espaces ruraux sont tenus de redéfinir leur propre rôle dans le cadre du développement territorial polycentrique de la Suisse et de le communiquer activement dans un environnement toujours plus métropolitain.

### **Défi 12 Conséquences directes et indirectes du changement climatique**

En raison de leur topographie exposée, les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse sont particulièrement touchés par l'impact du changement climatique, comme la moindre sécurité d'enneigement en hiver, le risque accru liés aux dangers naturels et la raréfaction des ressources d'irrigation en été. Les communes et les secteurs économiques des régions de montagne et des espaces ruraux se doivent donc de renforcer adéquatement leur résistance (résilience) par des stratégies d'adaptation appropriées aux effets du changement climatique.

## **3.2 Chances et risques pour les régions de montagne et les espaces ruraux**

Sous l'angle des défis envisagés, les quatre types d'espaces ruraux apparaissent soumis à des conditions très différentes, qui induisent des chances et des risques spécifiques aux types d'espace pour ce qui est de maîtriser les défis externes à relever. Le tableau 4 récapitule, à titre d'illustration,

des chances et des risques associés au développement des quatre types d'espaces des régions de montagne et des espaces ruraux<sup>5</sup>.

**Tableau 4 Récapitulation, à titre d'illustration, de chances et de risques associés au développement économique et social des quatre types de régions de montagne et d'espaces ruraux**

Types d'espace	Chances	Risques
<b>Espace rural périurbain</b>	<p>Mise en valeur comme lieu d'habitation en raison de la croissance démographique due aux nouveaux arrivants en provenance de l'agglomération; très bonne accessibilité et qualité élevée des zones de détente de proximité.</p> <p>Renforcement de la compétitivité comme place de travail grâce à la présence dans la région de personnel bien qualifié et spécialisé, à l'offre de formation de qualité due à la proximité de l'agglomération et à la présence de leaders commerciaux dans des marchés de niche (globaux).</p> <p>Soutien à l'entrepreneuriat par l'utilisation ciblée du potentiel inhérent à la croissance démographique engendrée par les nouveaux arrivants en provenance de l'agglomération (offre) et à la consommation locale (économie résidentielle, demande).</p>	<p>Perte de qualités de la place sous l'angle de l'habitat en raison d'une pression continue de l'urbanisation. Cette pression peut causer une dissémination accrue de l'habitat, laquelle peut entraîner à son tour des coûts d'infrastructure supérieurs, une charge de trafic plus importante, la perte qualitative de lieux de détente de proximité et la perte du caractère rural de la structure d'urbanisation.</p> <p>Baisse de la compétitivité comme place de travail en raison de la concurrence globale croissante dans le secteur de la production et de l'inadéquation spatiale (« spatial mismatch ») du capital humain (=des actifs bien qualifiés et spécialisés font la navette, parce qu'ils travaillent dans l'agglomération plutôt que sur place.</p> <p>Perte de qualité des paysages cultivés et des terres agricoles en raison du recul de l'emploi dans l'agriculture.</p>
<b>Espace rural périphérique</b>	<p>Potentiel d'utilisation élevé des ressources naturelles (p.ex. énergie, denrées alimentaire et d'agrément).</p> <p>Potentiel d'accroissement de la valeur ajoutée locale grâce au tourisme ou aux possibilités de détente de proximité par la commercialisation ciblée de traditions locales, de paysages cultivés et de sites construits intacts.</p> <p>Potentiels de l'agriculture multifonctionnelle de développer l'offre touristique proche de la nature.</p> <p>Mise en valeur comme place d'habitation et de travail pour les segments choisis de nouvelles arrivées et de retours (« amenity migrants » ou « new highlanders »).</p>	<p>Dissociation des instruments de soutien des politiques régionale et économique en raison du manque de capacités entrepreneuriale ou vu leur absorption par l'étroitesse des réseaux.</p> <p>Développement ou maintien insuffisant des infrastructures en raison d'un manque de financement ou de dispositions de protection supérieures.</p> <p>Stagnation économique ou perte d'importance en raison de faibles taux d'activité ou de soldes migratoires négatifs (notamment l'exode des cerveaux)</p>
<b>Centres touristiques alpins</b>	<p>Renforcement des activités existantes sur la base des marques globales, notamment dans le tourisme d'hiver</p> <p>Extension ciblée de l'offre touristique dans l'entre-saison et durant la saison d'été en raison du changement climatique ; accroissement de l'attractivité du tourisme de montagne grâce à la</p>	<p>Vulnérabilité de l'économie régionale en raison de sa dépendance du tourisme et de ses facteurs d'influence exogènes. Risque de perte larvée de compétitivité internationale, notamment en raison du morcellement structurel de l'industrie touristique, de conditions de change défavorables et de coûts importants.</p>

<sup>5</sup> Cette récapitulation n'est pas exhaustive. Le document préparatoire 3 fournit des analyses plus complètes (Mayer et al. 2013c), diverses autres publications relatives à l'analyse des forces et des faiblesses, respectivement des potentiels de développement des régions de montagne et des espaces ruraux sont disponibles (cf. p. ex. ROREP (2006), Berger & Flury (2011), Ecoplan (2012a).

Types d'espace	Chances	Risques
	<p>fraîcheur estivale.</p> <p>Avantages comparatifs du tourisme d'hiver sur le plan international en raison du grand nombre de domaines skiables situés en haute altitude.</p> <p>Fonction de centre (formation, santé, desserte, transports publics, service public, etc.) pour les espaces ruraux périphériques environnants.</p>	<p>Obstacles à l'investissement en raison de conflits d'objectifs entre l'aménagement d'infrastructure et la protection des paysages.</p> <p>Effet paralysant sur le changement structurel exercé par l'incertitude juridique actuelle due à l'initiative sur les résidences secondaires.</p> <p>Pression croissante sur l'agriculture causée par l'aménagement d'infrastructures touristiques.</p> <p>Augmentation des coûts de gestion des risques aux fins de protection contre les dangers naturels.</p>
<p><b>Villes de petite ou moyenne dimension / centres ruraux</b></p>	<p>Utilisation plus ciblée des fonctions administratives et politiques de centre grâce à la valorisation à long terme des centres urbains traditionnels (marchés).</p> <p>Renforcement à long terme de la place de travail en raison de la bonne qualification de la population active et de la proximité des établissements de formation et de recherche.</p>	<p>Le maintien des fonctions de centre est compromis, par exemple en raison de l'érosion du commerce de détail, de la baisse de l'engagement bénévole au sein des organisations culturelles et sociales, etc.</p> <p>Perte des qualités résidentielles de la place en raison de la pression continue de l'urbanisation. Cette pression peut induire une dissémination accrue de l'habitat, laquelle peut entraîner à son tour des coûts d'infrastructure plus élevés, des charges de trafic accrues, une perte qualitative des possibilités de détente de proximité et la perte du caractère rural ou de petite ville de l'espace bâti.</p>

Source : Mayer et al. 2013c

Cette récapitulation illustrative des chances et des risques liés au développement des régions de montagne et aux espaces ruraux de la Suisse, spécifiques aux espaces concernés, reflète la forte hétérogénéité de ceux-ci. Elle indique clairement que le renforcement ciblé du développement économique et sociétal des régions de montagne et des espaces ruraux exige une approche territoriale. Cette approche doit être focalisée sur la capacité de développement et d'adaptation, spécifique aux territoires visés, des régions de montagne et des espaces ruraux de la Suisse.

#### 4. Politiques fédérales actuelles pour les régions de montagne et les espaces ruraux

Les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse sont très hétérogènes économiquement, culturellement et quant aux paysages. Les objectifs politiques et juridiques fixés pour ces espaces sont tout aussi hétérogènes que les espaces eux-mêmes (Ecoplan 2012a ; RCER 2012). Ces objectifs politiques et les instruments de la Confédération affectés à leur réalisation ont été analysés dans le cadre du Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER 2012) avant d'être examinés par Ecoplan (2012a) sous l'angle des synergies, des contradictions et des lacunes. Cette élaboration s'appuie sur de vastes travaux préparatoires conduits sur mandat de l'administration fédérale (p. ex.

Schuler et al. 2004 ; Egger et Parvex 2007) ou dans le cadre de projets de recherche indépendants (p. ex. ROREP 2006).

L'annexe 2 récapitule les objectifs des politiques fédérales à ce stade, qu'elles aient une incidence explicite ou implicite sur les territoires des régions de montagne et des espaces ruraux<sup>6</sup>. Cette énumération d'objectifs montre que l'engagement de la Confédération se déploie très largement et qu'il est couvert par divers domaines politiques<sup>7</sup>. Cette largeur thématique reflète l'évolution de la perception des problèmes au fil du temps.

*Phase 1 : ancrage d'objectifs de compensation et de protection (dès les années 1970).* Des objectifs comme l'urbanisation décentralisée, la garantie du service public, la cohésion intérieure, le soutien à la diversité culturelle, la protection de la physionomie des lieux, des paysages et des monuments naturels, la sécurité d'approvisionnement de la population, la protection contre les dangers naturels sont prévus depuis plus de 30 ans dans les dispositions légales.

*Phase 2 : développement vers la compétitivité régionale (fin des années 1990).* Ce qu'il est convenu d'appeler le changement de paradigme de la politique régionale a commencé dans les années 1990. L'accent a dès lors été placé sur le renforcement de la coopération par la coordination intercantonale et intersectorielle (p. ex. grâce à l'ordonnance de 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire). La péréquation financière entre les cantons une fois dissociée de la politique régionale dans le cadre de la Réforme de la péréquation financière (2008), la Nouvelle politique régionale (2008) a été axée plus clairement encore sur l'encouragement de la compétitivité des régions de montagne et des espaces ruraux. D'autres instruments de la Confédération, notamment dans le cadre de la politique des parcs (2007), ont intégré dans leurs objectifs le renforcement de la compétitivité économique des régions.

*Phase 3 : rémunération de prestations des régions de montagne et des espaces ruraux reconnues dans la société (dès 2011/2012).* De nouvelles ordonnances reconnaissent que les régions de

---

<sup>6</sup> Sont réputées avoir une *incidence spatiale explicite* les politiques transversales dont le périmètre d'action est explicite, par exemple l'aménagement du territoire ou la politique régionale. Les politiques sectorielles ont une *incidence spatiale implicite* si leurs mesures déploient implicitement des effets sur le territoire, par exemple en améliorant l'accessibilité physique des régions grâce à la politique des transports ou en créant directement ou indirectement de la valeur ajoutée et des emplois, par exemple au moyen de la politique de défense.

<sup>7</sup> Seul le défi de la migration (trans)nationale (cf. chapitre 3.1) n'a pas suscité à ce jour de directive politique ou juridique, notamment quant à savoir si et comment la Confédération veut ou doit réagir à la coexistence et au mélange croissants de divers groupes de populations et de cultures dans le segment des bas et des hauts salaires dans les régions de montagne et les espaces ruraux.

montagne et les espaces ruraux fournissent certaines prestations qui doivent être recensées et rémunérées (p. ex. la préservation de la biodiversité par l'agriculture). A cet égard, de nouvelles méthodes ou de nouveaux modes de soutien (contributions de promotion), la commercialisation des produits, les prestations et les ressources jouent un rôle important. Exemples : politique agricole 2014-2017, stratégie en matière de biodiversité, stratégie pour le développement durable, politique forestière 2020.

Les modifications de la législation concernant les régions de montagne et les espaces ruraux sont d'une part évolutives en ce sens qu'elles répondent à la perception des problèmes qui se présentent. Elles sont d'autre part additives, de sorte que chaque phase de leur évolution a produit des bases juridiques, donc certaines sont encore valables à ce stade. Les récentes phases législatives n'ont pas complété dans tous les cas les bases juridiques déjà en vigueur de manière cohérente, elles suivaient principalement de logiques spécifiques à un secteur ou découlaient de décisions populaires (p. ex. construction de résidences secondaires, trafic transalpin des poids-lourds). On ne saurait donc interpréter la législation de manière normative : du point de vue politique, les lois récentes ne doivent pas recevoir plus de poids que les anciennes. Il résulte de cette évolution une large juxtaposition de directives politiques ou juridiques visant le développement des régions de montagne et les espaces ruraux. La convergence des objectifs entre domaines politiques ou le cumul de mesures dans certains types de région constituent des points de départ en vue d'une allocation coordonnée et cohérente des ressources.

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 encore. 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 conduits 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) ou la Conférence tripartite sur les agglomérations (2001).

Les politiques à incidence spatiale explicite ou implicite sur les régions de montagne et les espaces ruraux que mène la Confédération couvrent un large spectre thématique. Cette largeur thématique correspond très largement aux défis à relever dans ces territoires (Ecoplan 2012b). La Suisse fait bonne figure en comparaison internationale, non seulement quant aux contenus, mais aussi dans la perspective de la mise en œuvre des politiques fédérales à incidence spatiale explicite ou implicite sur les régions de montagne et les espaces ruraux (Gloersen und Michelet 2014). La structure fédérale de

l'Etat et les formes de coopération développées au cours de la dernière décennie entre les diverses corporations publiques et en leur sein constituent des conditions favorables à la mise en œuvre flexible d'une stratégie cohérente de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux. Dans la perspective de cette stratégie, il est à ce stade nécessaire de prendre des mesures concernant les deux points suivants (cf. Ecoplan 2012b).

- *Multitude d'instruments aux effets partiellement complémentaires* : les mesures de politique fédérale existent et offrent fondamentalement une panoplie adéquate pour relever les défis que doivent affronter les régions de montagne et les espaces ruraux. Toutefois, certains instruments déploient des effets redondants ou complémentaires en partie seulement.
- *Grande importance et forte dotation en ressources des mesures de politique sectorielle* : en plus de la politique de développement territorial, les politiques sectorielles à incidence spatiale indirecte sur le développement des régions de montagne et des espaces ruraux sont décisives. Mais ces politiques sectorielles ont été développées prioritairement dans une optique sectorielle, de sorte qu'elles ne tiennent pour l'essentiel pas compte des aspects territoriaux. De plus, comme ces politiques comportent des différences dans leur conception de base (description du milieu rural, orientation stratégique, répartition des tâches entre la Confédération et les cantons), des conflits d'objectifs surviennent. Certes, ces conflits d'objectifs ne sauraient être complètement résolus par une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux. Mais une telle stratégie devrait à tout le moins contribuer à ce que l'allocation des ressources soit encore plus concentrée et qu'elle favorise les synergies.

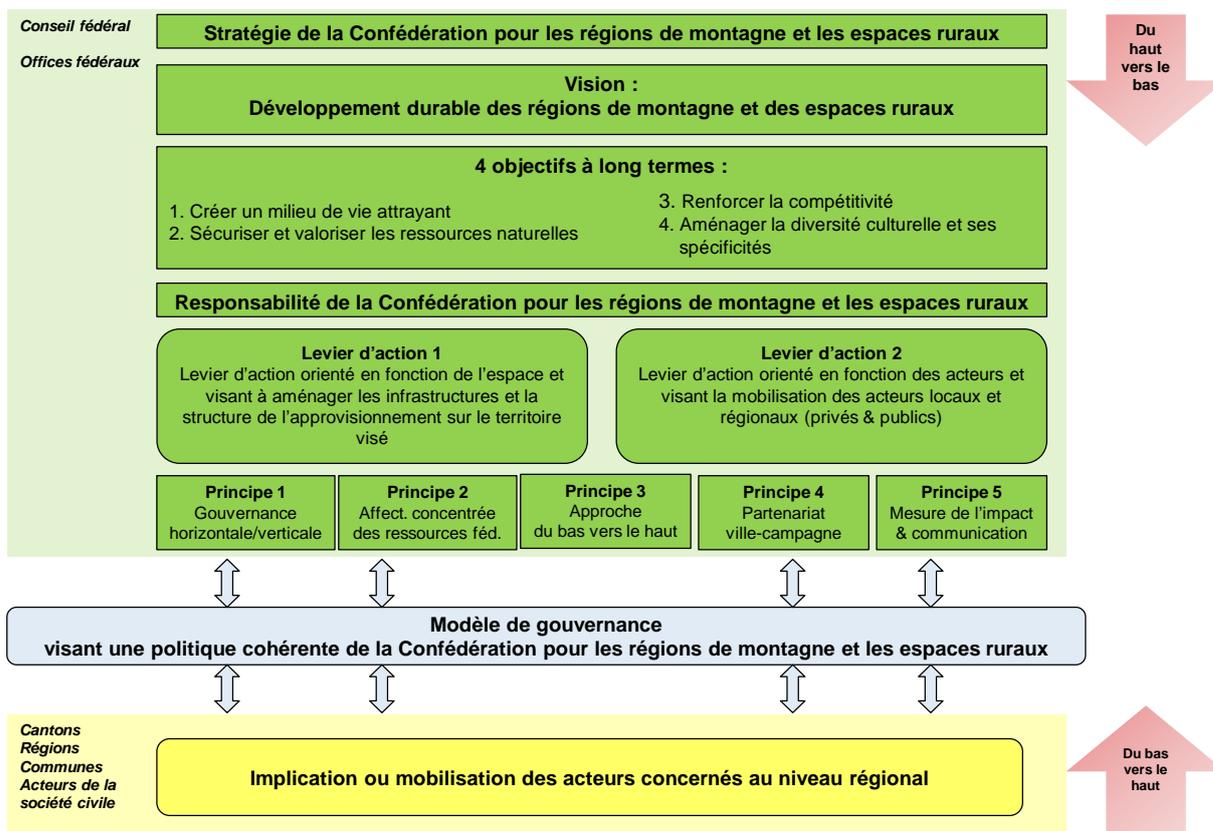
S'agissant d'élaborer une stratégie cohérente pour les régions de montagne et les espaces ruraux, il découle des observations précédentes que les objectifs et les contenus politiques à incidence spatiale explicite ou implicite sont largement connus. En revanche, il reste à développer des modèles institutionnels adéquats pour coordonner les diverses activités de la Confédération qui ont une incidence spatiale explicite ou implicite sur les régions de montagne et les espaces ruraux.

## **5. Stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux**

### **5.1 Structure de la stratégie**

La figure 1 met la structure de la stratégie en évidence. Les chapitres suivants décrivent les éléments de la stratégie (vision, objectifs, leviers d'action), ils définissent cinq principes d'action de l'Etat répondant à l'esprit de la stratégie et présentent un modèle de gouvernance. Comme l'indique la figure 1, la stratégie de la Confédération se caractérise par l'interaction d'une approche descendante

(« top-down ») et d'une approche ascendante (« bottom-up »). Cette interaction doit garantir que les politiques sectorielles à incidence spatiale implicite et explicite soient mieux coordonnées et qu'il soit davantage tenu compte des conditions spatiales disparates des régions de montagne et des espaces ruraux.



**Figure 1** Stratégie de la Confédération : structure et composantes (présentation originale)

## 5.2 Vision pour les régions de montagne et les espaces ruraux

Le groupe stratégique a élaboré une vision pour les régions de montagne et les espaces ruraux en se fondant sur les discussions et les contributions relatives aux caractéristiques et aux fonctions des territoires visés, aux défis, aux chances, aux menaces ainsi qu'aux politiques fédérales actuelles. Cette vision met l'accent sur l'hétérogénéité des régions de montagne et des espaces ruraux et sur leurs potentiels spécifiques. Elle se concentre donc sur les particularités des différents territoires concernés. En outre, elle exhorte les régions de montagne et les espaces ruraux à développer des perspectives d'avenir fondées en coopération avec la Confédération, les cantons et les autres acteurs pertinents. De plus, la vision souligne que les régions de montagne

et les espaces ruraux de la Suisse ne pourront se développer qu'en partenariat et en se coordonnant avec les agglomérations urbaines. La présente vision mise sur un développement durable des territoires visés. Elle concrétise la « Stratégie pour le développement durable 2012-2015 » adoptée par le Conseil fédéral (Conseil fédéral suisse 2012) et le Projet de territoire Suisse adopté par le Conseil fédéral en 2012.

### **Vision pour un développement durable des régions de montagne et des espaces ruraux de la Suisse**

Les régions de montagne et les espaces ruraux apportent par leur variété et leurs potentiels spécifiques une contribution importante au développement durable de la Suisse.

Les lieux de résidence et de travail ont des perspectives de développement à long terme et la qualité de leurs zones de détente et de leurs espaces naturels est garantie, tandis que leurs relations fonctionnelles aux agglomérations sont utilisées productivement.

Des acteurs innovants et entrepreneuriaux sont en mesure de développer conjointement avec la Confédération et les cantons, aux niveaux communal et régional, 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 distinguent l'identité, l'image et par conséquent le développement de la Suisse.

La vision est axée sur les fonctions que les régions de montagne et les espaces ruraux assument sans conteste pour la Suisse. Elle émane des contextes découlant des défis décrits. Elle vise les objectifs stratégiques censés orienter et fédérer les leviers d'action des divers niveaux de l'Etat.

#### **5.3 Objectifs stratégiques pour le développement des régions de montagne et des espaces ruraux**

Afin que cette vision se traduise en termes de politique concrète, on a défini quatre objectifs stratégiques pour orienter les politiques sectorielles à incidence spatiale explicite et implicite de la Confédération et pour guider les autres acteurs intéressant les régions de montagne et les espaces ruraux. 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 reflètent les trois dimensions du développement durable (écologique, économique et social). Les objectifs considérés s'inscrivent dans le long terme, leur horizon temporel étant de 15 ans (p. ex. stratégie de la Confédération pour

les régions de montagne et les espaces ruraux 2030). Il est loisible aux cantons et aux régions de définir des objectifs complémentaires supplémentaires.

**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. Elles assurent un approvisionnement de bonne qualité, répondant aux besoins de la population et de l'économie, grâce aux infrastructures et aux services.

**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 d'écosystème) de même que leurs fonctions, par exemple la détente, le stockage du CO<sub>2</sub> ou l'énergie cynétique (services d'écosystème) 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, qu'elles développent spécifiquement région par région, afin que des places de travail intéressantes soient créées dans des branches d'avenir. Ainsi, elles 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 régions de montagne et des espaces ruraux de s'affirmer également à long terme sur les marchés globaux.

**Objectif 4 Aménager la diversité culturelle et ses spécificités** 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, il importe de les impliquer dans la planification et le développement des projets et des mesures.

#### 5.4 Leviers d'action stratégiques

La vision et les objectifs à long terme constituent les directives stratégiques qu'il s'agit d'appliquer en suivant deux leviers d'action politiques. Le levier d'action 1 décrit l'orientation d'une politique pour les régions de montagne et les espaces ruraux dans la perspective de leur aménagement territorial et de leur dotation en infrastructures (développement territorial). Le levier d'action 2 décrit

une politique fédérale poursuivant le but de mobiliser les acteurs régionaux pour des projets d'avenir. Ces deux leviers d'action découlent des quatre objectifs à long terme, de sorte que seule leur combinaison contribue à la réalisation des objectifs.

Le levier d'action orienté *en fonction de l'espace* reprend les directives stratégiques du Projet de territoire Suisse, lequel prévoit que tout ne doit pas être encouragé, mais qu'il faut utiliser les forces particulières disponibles pour un développement territorial spécifique. Cette remarque signifie que la Confédération, les cantons, les régions et les communes doivent orienter leurs stratégies de développement régional selon le principe de la concentration décentralisée et que les politiques sectorielles à incidence spatiale conduites par la Confédération doivent être coordonnées selon ce même principe.

Le levier d'action *orienté en fonction des acteurs* garantit, dans l'esprit d'une approche « du bas vers le haut » intégrée, que les acteurs locaux seront mobilisés et habilités à exploiter les chances et les possibilités qui se présenteront sur place pour des projets entrepreneuriaux et novateurs. Comme les programmes et les initiatives sont déjà nombreux, il y a lieu d'exploiter les synergies et d'améliorer le réseau local des acteurs tout en les établissant régionalement.

Les deux leviers d'action tiennent compte des relations fonctionnelles entre les agglomérations et les divers types de régions de montagne et d'espaces ruraux, aussi bien pour leurs délimitations régionales que pour la portée des réseaux d'acteurs.

**Tableau 5**    **Concordance des leviers d'action et des objectifs**

<b>Vision pour un développement durable des régions de montagne et des espaces ruraux de la Suisse</b>	
<b>Objectif 1</b> Créer un milieu de vie attrayant	<b>Levier d'action 1</b> Levier d'action orienté en fonction de l'espace et visant à aménager les infrastructures et la structure de l'approvisionnement sur le territoire visé
<b>Objectif 2</b> Sécuriser et valoriser les ressources naturelles	
<b>Objectif 3</b> Renforcer la compétitivité	<b>Levier d'action 2</b> Levier d'action orienté en fonction des acteurs et visant la mobilisation des acteurs locaux et régionaux
<b>Objectif 4</b> Aménager la diversité culturelle et ses spécificités	

#### 5.4.1 Levier d'action 1 : levier d'action orienté en fonction de l'espace

Les responsables de l'aménagement compétents assurent la mise en œuvre du levier d'action 1 en recourant aux instruments du développement territorial. Les cantons sont les principaux responsables de l'aménagement : ils équipent le territoire en infrastructures et en structures d'approvisionnement, notamment par les plans directeurs, les projets de territoire et les projets d'agglomération, créant ainsi les conditions physiques voulues non seulement dans les agglomérations, mais aussi dans les régions de montagne et les espaces ruraux. A cet égard, il faut en particulier harmoniser les projets d'aménagement du territoire de niveau supérieur (p. ex. les projets territoriaux sur les plans national et cantonal) et les politiques sectorielles dont les objectifs et les mesures ont un impact sur l'espace. Globalement, ce levier d'action vise à arrimer et à développer dynamiquement dans les régions de montagne et les espaces ruraux une colonne vertébrale structurelle qui confère la sécurité d'approvisionnement voulue pour la population et, de ce fait, la sécurité de planification pour les investisseurs privés et publics.

Dans la perspective du développement territorial futur des divers types d'espace, l'importance du levier d'action orienté en fonction de l'espace peut se décrire comme suit, compte tenu des défis, des chances et des risques (chapitre 3).

Les **espaces périurbains** sont soumis à la pression persistante de l'urbanisation, qui induit une dispersion supplémentaire du milieu bâti, laquelle peut entraîner une hausse des coûts d'infrastructures, une charge de trafic accrue, la perte des qualités propres à une zone de détente de proximité et la disparition du caractère rural. Il incombe à la Confédération de s'employer, par le biais de la planification directrice et des projets d'agglomération, à empêcher les conséquences négatives de ce mitage du territoire (p. ex. en coordonnant le développement du trafic et celui de l'urbanisation en tenant compte des espaces ruraux périurbains).

Dans les **espaces ruraux périphériques**, confrontés principalement à une stagnation démographique et économique, partant à une perte de leur importance, les villes ou centres de petite ou moyenne dimension et les centres ruraux jouent un rôle essentiel comme points d'appui régionaux. Hors de ces villes et centres, les cantons sont censés, en leur qualité de responsables de l'aménagement, de s'associer à la Confédération dans le cadre du levier d'action orienté en fonction de l'espace pour concevoir des aménagements orientées vers les objectifs et développer sur cette base des projets correspondants visant à gérer les espaces dont le développement socioéconomique défavorable persiste<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> La problématique des espaces dits à faible potentiel (p.ex. vallées de montagne écartées) a déjà été identifiée et mentionnée dans l'introduction à la Nouvelle politique régionale (2005, 2007). Des projets pilotes (Cavelti et Kopanisky 2008) ont montré que

Les **centres touristiques alpins** des régions de montagne doivent relever le défi de garantir ou de continuer à développer qualitativement leurs infrastructures tout en préservant les qualités particulières de leur environnement et de leurs paysages. Les conflits d'objectifs inhérents à ce défi doivent être traité dans le cadre du levier d'action orienté en fonction de l'espace.

**Les villes ou centres de petite ou moyenne dimension / les centres ruraux** des régions de montagne et des espaces ruraux jouent un rôle essentiel pour stabiliser l'espace rural périphérique. Ils constituent les points d'appui où se concentrent pour les habitants le service public et l'approvisionnement de proximité. En outre, ces points d'appui représentent aussi d'importants marchés et possibilités d'écoulement pour les entreprises de production et l'agriculture. Pour que ces villes et centres de petite et moyenne dimension puissent assumer leurs fonctions de centre, il est décisif que l'accès et le raccordement aux axes de transport nationaux soient bons et que la dotation en services publics et privés et en équipements pour la population dans les domaines de la formation, du social et de la santé soit de qualité. La taille critique et la densité urbaine nécessaire pour assumer les fonctions de centre ne sauraient être atteintes que si ces conditions sont réunies. Il appartient à la Confédération, aux cantons et aux communes de s'engager ensemble pour que les investissements publics dans les infrastructures et l'approvisionnement se concentrent sur la constitution et le renforcement de tels centres de petite et moyenne dimension. Pour que les villes et centres de petite et moyenne dimension remplissent leur rôle de points d'appui régionaux et qu'ils puissent assumer les fonctions de centre correspondantes, il faut encourager au besoin des réformes territoriales (p. ex. fusions de communes, coopérations obligatoires et associations de collectivités publiques) et les soutenir financièrement et administrativement le cas échéant.

#### **5.4.2 Levier d'action 2 : levier d'action orienté en fonction des acteurs**

Le levier d'action 2 de la stratégie se concentre sur les acteurs des régions de montagne et des espaces ruraux et vise l'esprit d'entreprise et le dynamisme entrepreneurial, de même que la cohésion sociale et économique. Sans l'action des entrepreneurs, les régions de montagne et les espaces ruraux ne connaîtront aucune valeur ajoutée ni aucune place de travail supplémentaires.

Traditionnellement, les régions de montagne et les espaces ruraux se caractérisent par une forte cohésion sociale. Mais cette cohésion est remise en question par les divers défis. La mobilisation des divers acteurs locaux doit permettre de renforcer l'esprit d'entreprise, le dynamisme entrepreneurial et le capital social. Cette mobilisation devrait se concrétiser du bas vers le haut, dans l'esprit d'une auto-

---

cette problématique ne saurait être résolue par la seule Confédération, mais que les cantons sont en particulier eux aussi censés développer des perspectives pour ces territoires.

organisation : les niveaux supérieurs (p. ex. canton, Confédération) soutiennent certaines activités, mais les projets concrets doivent être initiés et conduits à partir de la base.

La Confédération, associée aux cantons, contribue d'ores et déjà à renforcer l'entrepreneuriat dans le cadre des instruments actuels, par exemple ceux de la Nouvelle politique régionale et d'Innotour dans le domaine de l'économie et du tourisme. S'agissant de la politique agricole, les projets de développement régional (PDR) sont soutenus par l'Office fédéral de l'agriculture. Citons encore la politique des parcs menée par l'OFEV et les projets-modèles grâce auxquels la Confédération est en mesure de placer de nouveaux accents thématiques dans les régions de montagne et les espaces ruraux (l'annexe 3 énumère les multiples instruments à disposition). Ces instruments ont pour point commun de soutenir les activités qui encouragent l'esprit d'entreprise et le dynamisme entrepreneurial (p.ex. encouragement à l'innovation, mesures de prospection commerciale régionale et internationale, etc.). Comme des instruments sont déjà disponibles, il s'agit d'exploiter les synergies et d'améliorer le réseau des acteurs locaux.

Considéré globalement, le levier d'action orienté en fonction des acteurs consiste à soutenir les activités entrepreneuriales susceptibles de maintenir et de créer des places de travail et à les intégrer dans des projets interconnectés en assurant la mise en réseau, le coaching, le conseil, l'accès au savoir et la protection contre les risques accrus par la taille du marché et l'accessibilité restreinte. Il s'agit en outre de mobiliser les acteurs régionaux et d'orienter leurs activités en fonction des quatre objectifs stratégiques à long terme. Par ces activités, les acteurs régionaux contribuent au développement local et régional conformément à l'approche « du bas vers le haut », car ils développent des solutions aux problèmes locaux dans le cadre d'une démarche participative et en accord avec les objectifs de la stratégie.

## **5.5 Principes d'action de l'Etat conformes à l'esprit de la stratégie**

La stratégie de la Confédération vise à renforcer la cohérence des mesures politiques fédérales à incidence implicite ou explicite sur le territoire des régions de montagne et des espaces ruraux de la Suisse. Pour que ce renforcement et, partant, la mise en œuvre de la stratégie soient fructueux à long terme, l'action de l'Etat devrait respecter les **cinq principes** suivants.

### **Principe 1 : renforcer la coopération horizontale et la coopération verticale**

Une politique fédérale cohérente pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse exige que la coopération horizontale et la coopération verticale de l'action étatique soient renforcées. A cet effet, il faut d'une part coordonner horizontalement et renforcer territorialement

les instruments et mesures de la Confédération à incidence explicite sur l'espace (axe de pilotage horizontal)<sup>9</sup>. D'autre part, il faut renforcer la coordination horizontale des politiques fédérales à incidence implicite sur l'espace, c'est-à-dire des politiques sectorielles telles que les politiques touristique, agricole ou énergétique. La Confédération doit assumer une fonction d'exemple en vue de coordonner et de piloter ces politiques sectorielles à incidence implicite sur l'espace conformément aux quatre objectifs de la présente stratégie.

Par ailleurs, il est nécessaire de coordonner les différents agendas, processus et acteurs aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes (axe de pilotage vertical). Il ne sera possible de réaliser la vision et les objectifs à long terme que lorsque tous les acteurs concernés auront été intégrés dans le développement et la mise en œuvre des politiques, conceptions, programmes et instruments à incidence explicite et implicite sur l'espace. Il est donc également nécessaire d'améliorer la coopération verticale entre la Confédération, les cantons, les villes, les communes et les acteurs de la société civile en vue de développer à long terme les régions de montagne et les espaces ruraux.

### **Principe 2 : concentrer l'allocation des ressources de la Confédération**

Une meilleure coordination des politiques sectorielles à incidence sur l'espace permet de concentrer l'allocation des ressources de la Confédération. A cet effet, il faut clairement orienter les instruments existants et ceux à créer vers les objectifs de la stratégie. Pour concentrer l'allocation des ressources, il faut mandater des organismes dotés des compétences et des ressources correspondantes.

### **Principe 3 : fortifier les initiatives « du bas vers le haut »**

La Confédération soutient des acteurs dans les régions de montagne et les espaces ruraux, afin qu'ils puissent affronter activement les défis et adopter des formes de coopération régionale efficaces. La Confédération soutient, par des conditions-cadre et des systèmes incitatifs reposant sur la concurrence, les initiatives locales et les coopérations régionales qui intègrent divers aspects du développement (p. ex. les aspects sociaux, économiques et écologiques). La Confédération influence ainsi les considérations stratégiques sur le plan régional, afin que les acteurs locaux ébauchent, dans

---

<sup>9</sup> La coordination horizontale des activités de la Confédération à incidence explicite sur l'espace est déjà régie par l'ordonnance du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire. Cette ordonnance, élaborée sur la base de mandats complets attribués par le Conseil fédéral en décembre 1995, est fondée dans la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). Cette ordonnance concerne, pour l'essentiel, les objectifs et stratégies relatifs à l'espace qui correspondent aux grandes lignes de l'organisation du territoire, la définition des règles de coopération et de coordination, la définition des compétences organisationnelles et la mise à disposition des capacités voulues. En outre, une obligation légale de coordination horizontale découle de l'art. 2 (al. 2) LAgr et de la Nouvelle politique régionale (volet 2).

le cadre de groupes d'acteurs régionaux, des perspectives de développement spécifiques à leur territoire et qu'ils mènent des projets axés selon ces perspectives.

#### **Principe 4 : promouvoir le partenariat ville-campagne dans le cadre des relations fonctionnelles**

Les régions de montagne et les espaces ruraux ne sont pas isolés des espaces urbains. Ils se trouvent en étroite interaction avec ces derniers (relations fonctionnelles). Pour tenir compte de ces relations, il faut rechercher des solutions aux problèmes des espaces fonctionnels et examiner des modèles de compensation des avantages et des charges (p. ex. de nouveaux modèles de rémunération des biens et services d'écosystème). Ce principe doit permettre de raccorder la stratégie de la Confédération à des stratégies et programmes déjà existants, tels que le Projet de territoire Suisse ou la politique des agglomérations.

#### **Principe 5 : consolider la mesure de l'impact et renforcer leur communication**

Il faut créer les conditions utiles à la mesure courante de l'impact et à leur communication, non seulement pour que la stratégie bénéficie de l'appui politique nécessaire, mais aussi pour que l'administration fédérale en perçoive le caractère obligatoire. En outre, sur la base d'un contrôle périodique de la réalisation des objectifs, la stratégie peut faire l'objet d'une évaluation et être adaptée au besoin. A cet effet, des processus de monitoring, d'évaluation et de controlling seront engagés. Afin d'accroître l'acceptation de la stratégie dans les régions de montagne et les espaces ruraux et pour sensibiliser un large public aux préoccupations de ces territoires, il conviendra de communiquer spécifiquement à chaque groupe-cible la politique commune menée par la Confédération et les cantons en faveur des régions de montagne et des espaces ruraux.

### **5.6 Modèle de gouvernance prévu par la stratégie**

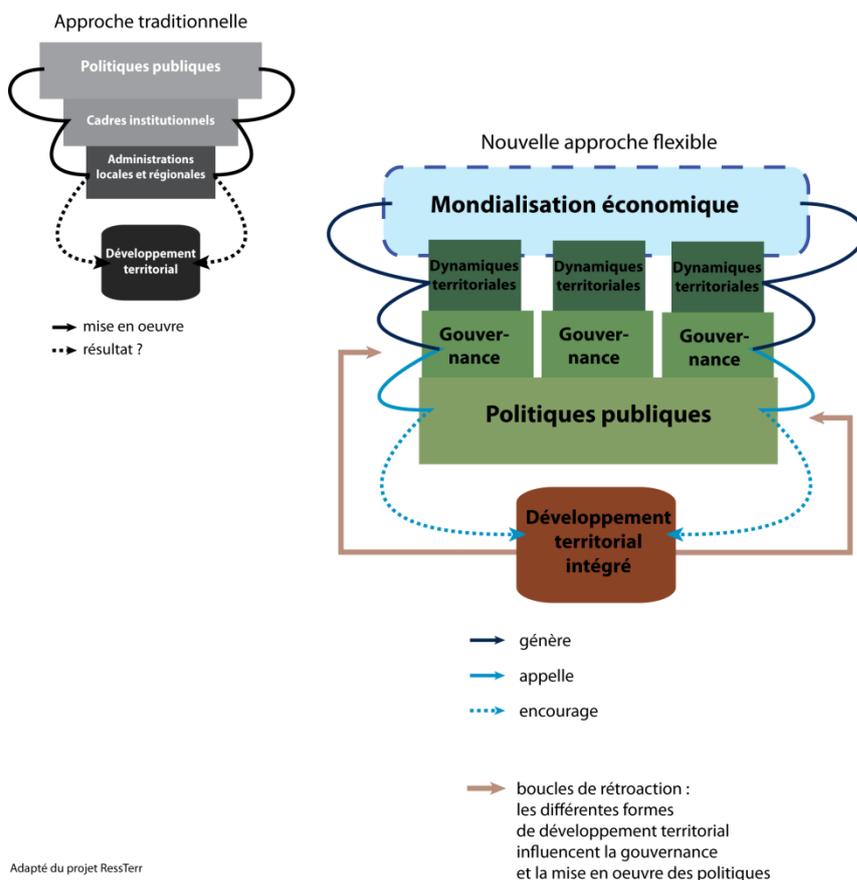
La composante essentielle de la stratégie pour les régions de montagne et les espaces ruraux est un modèle de gouvernance visant l'institutionnalisation cohérente de la stratégie au niveau fédéral. La gouvernance<sup>10</sup>, plus précisément les processus flexibles et axés sur les problèmes de l'action publique, a sensiblement gagné en importance au cours des années passées, au point de devenir un thème essentiel de la politique structurelle de l'espace dans le contexte européen (Gløersen et Michelet 2014).

Les causes de cette importance accrue de la gouvernance résident dans la complexité croissante et dans la dimension globale des défis que l'Etat doit relever pour agir en matière de politique du développement territorial. En raison de cette complexité, les approches traditionnelles « du haut vers

---

<sup>10</sup> Pour Benz (2004), la gouvernance se définit comme l'ensemble des systèmes de pilotage et de réglementation compris dans les structures et processus des organisations privées ou publiques.

le bas » sont de plus en plus jugées peu efficaces s'agissant de piloter le développement territorial (cf. figure 2, à gauche).



Adapté du projet ResTerr

**Figure 2** Approche flexible de l'action étatique dans la politique de développement territorial (source : Gløersen et Michelet 2014)

Une action flexible de l'Etat est requise pour tenir compte des conditions disparates et des développements différents des régions de montagne et des espaces ruraux, alors que les enchevêtrements et les influences se globalisent toujours plus (figure 2, à droite). Un tel modèle d'action étatique, flexible et comportant des boucles rétroactives, suppose que les défis globaux induisent des dynamiques spatiales différentes dans des espaces partiels différents. Par exemple, le changement des conditions de cours de change qui a suivi la crise financière globale a entraîné des conséquences différentes dans les centres touristiques alpins et les espaces ruraux périurbains comptant un nombre élevé d'entreprises orientées vers l'exportation que dans les espaces ruraux périphériques, où la part des branches tournées vers le marché intérieur (secteur primaire) est importante. Ces différences entre les dynamiques régionales appellent des modèles de gouvernance spécifiques quant à la manière dont les acteurs étatiques et non étatiques gèrent les défis

économiques et sociétaux qui se présentent. Des approches inédites et flexibles de pilotage du développement territorial permettent d'intégrer « du bas vers le haut », dans la conception des politiques publiques, les feed-backs des expériences tirées de ces modèles de gouvernance régionaux.

Ce rôle essentiel de pilotage (gouvernance) flexible et adaptable du développement dans le contexte européen porte à penser qu'il faut également développer un modèle de gouvernance spécifique à la stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux. Un tel modèle de gouvernance doit montrer comment piloter l'action étatique au niveau fédéral, dans et entre les deux leviers d'action de la stratégie (orienté en fonction de l'espace, orienté en fonction des acteurs), de manière à atteindre effectivement les quatre objectifs stratégiques.

Selon la littérature, un modèle de gouvernance devrait tenir compte des éléments suivants (Treib et al. 2005):

- 1. Agenda** *Quels agendas politiques*, respectivement quels « contenus » faut-il piloter ou coordonner ? Ces activités politiques découlent du programme de la législation, autrement dit des planifications stratégiques des politiques fédérales à incidence spatiale explicite ou implicite sur les régions de montagne et les espaces ruraux. S'agissant de la stratégie pour les régions de montagne et les espaces ruraux, l'agenda ou les contenus à traiter correspondent prioritairement aux objectifs des instruments des politiques sectorielles. Des contenus supplémentaires émanent des affaires du Parlement ou sont développés dans le cadre du programme de la législature.
- 2. Processus** *Comment les acteurs ou les organismes pilotent-ils* la mise en œuvre des activités politiques à l'agenda et, le cas échéant, leur coopération avec les autres organismes? Les structures et processus destinés à la mise en œuvre des activités prévues reposent sur les directives juridiques et les processus administratifs. Mais ils peuvent aussi correspondre à de nouvelles propositions visant à définir les procédures dans et entre les offices fédéraux susceptibles de concourir à la réalisation des objectifs de la stratégie. En particulier, les structures de la coopération entre les offices fédéraux, entre les différents niveaux de l'Etat et avec les acteurs extérieurs à l'administration fédérale revêtent une importance cruciale s'agissant de la stratégie.
- 3. Acteurs** *Quels acteurs ou organismes pilotent ou coordonnent* la mise en œuvre des activités politiques prévues ? Les acteurs pertinents sont d'une part les acteurs et organismes de l'administration fédérale, mais il peut aussi s'agir d'organismes à créer, notamment d'acteurs du secteur public extérieurs à l'administration fédérale (cantons, régions, communes) et d'acteurs du secteur privé (associations, économie privée, communautés d'intérêts, etc.). En ce qui concerne la stratégie de la Confédération, il est décisif que les acteurs et les

organismes soient composés et mandatés de manière à ce que la stratégie puisse effectivement être mise en œuvre.

#### **Gouvernance du développement des espaces ruraux : l'exemple de la Finlande**

La Finlande est l'un des pays les plus avancés dans l'institutionnalisation de la coordination (gouvernance) des activités de l'Etat visant le développement du milieu rural à l'échelon national. Dans le modèle de gouvernance finlandais, le RPC (Rural Policy Committee) et les GAL (groupes d'action locaux) jouent un rôle essentiel. Le RPC est l'organisation chargée de coordonner horizontalement et verticalement au niveau national la politique régionale explicite (« narrow »), c'est-à-dire la politique explicitement orientée vers les objectifs de politique régionale, d'une part, et la politique régionale implicite (« broad »), soit les politiques sectorielles à incidence spatiale indirecte, d'autre part. A cet effet, le RPC est largement étayé sur le plan horizontal des ministères nationaux, tout en comprenant sur l'axe vertical des représentations des domaines de la science, de l'économie, de la société civile et surtout des régions (par le truchement des GAL). Grâce à cet organisme de coordination complet, la Finlande est parvenue à développer au niveau national une politique régionale intégrée et multisectorielle, dans laquelle la prise de décision est aussi proche que possible de la population.

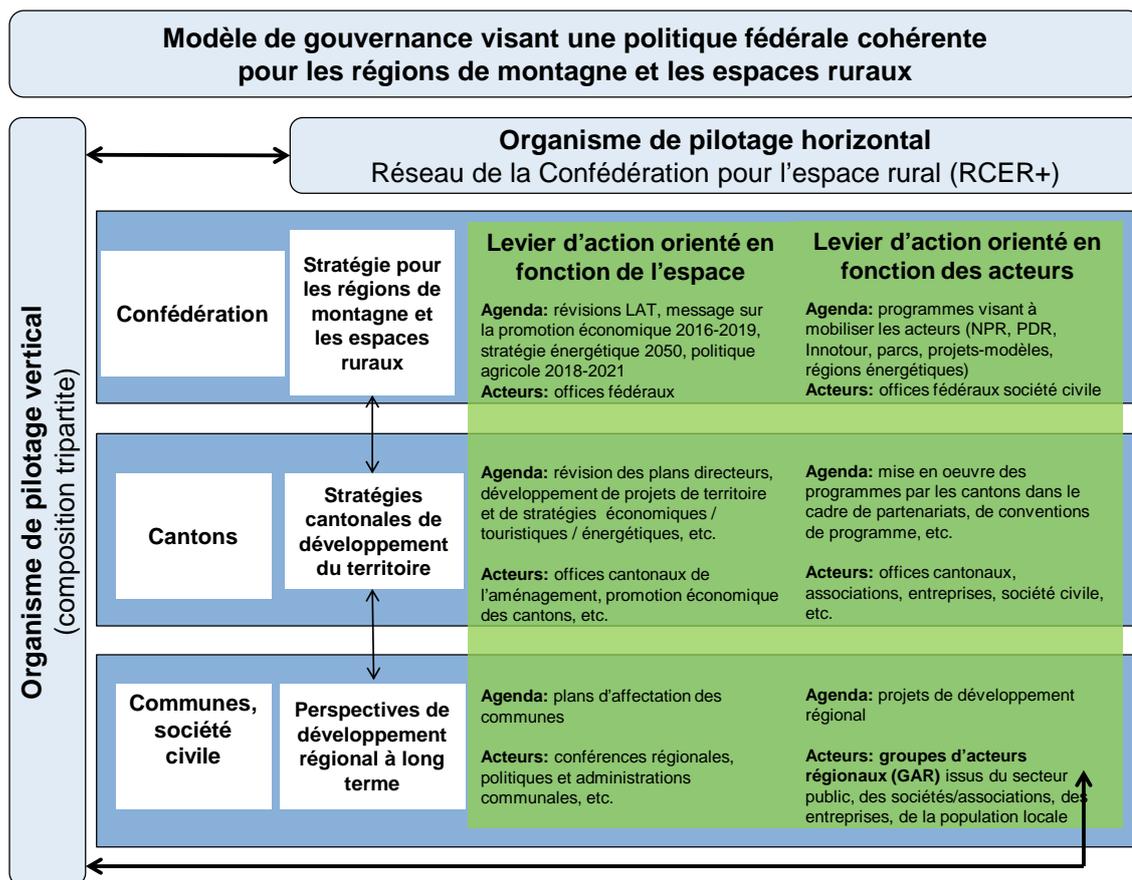
Les GAL sont structurés selon les principes suivants :

- organisations tripartites dotées d'un comité composé pour un tiers d'acteurs du domaine public (communes), d'un tiers de sociétés et associations et d'un tiers de la population rurale ;
- ils sont enregistrés comme organisations non-gouvernementales (ONG) ;
- les communes cofinancent leurs activités à hauteur de 20 pour cent ; comme les GAL s'organisent par-delà les frontières communales, leur financement est assuré par plusieurs communes ;
- les gestionnaires régionaux garantissent la coordination régionale des différents GAL ; ceux-ci sont en outre représentés également sur le plan fédéral dans une organisation capable d'exercer, dans le cadre du Rural Policy Committee (RPC), une influence sur la politique du milieu rural ; cette intégration et ce lien rétroactif entre une approche ascendante (« du bas vers le haut ») et une approche descendante (« du haut vers le bas ») conforte le sentiment des espaces ruraux d'appartenir à un territoire qui n'est pas principalement axé sur les centres urbains.

Source : Gløersen et Michelet 2014

La figure 3 propose un modèle de gouvernance concret visant l'institutionnalisation de la stratégie pour les régions de montagne et les espaces ruraux. Ce modèle de gouvernance décrit deux axes de pilotage, l'un horizontal et l'autre vertical. L'axe de pilotage horizontal a pour objectif d'harmoniser la coopération des diverses unités d'organisation de l'administration fédérale. L'axe de pilotage 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. Le levier d'action orienté selon l'espace et le levier d'action orienté selon les acteurs réduisent le nombre d'affaires à traiter (agenda) et le nombre d'acteurs impliqués aux trois niveaux de l'Etat. A chaque niveau, les acteurs élaborent des perspectives de développement à long terme (stratégie de la

Confédération, stratégies de développement territorial des cantons, perspectives régionales de développement à long terme) que les organismes compétents sont appelés à coordonner.



**Figure 3** Modèle de gouvernance proposé dans la stratégie (représentation originale)

Le modèle de gouvernance proposé prévoit d'engager trois organismes de pilotage pour assurer une meilleure coordination horizontale et verticale de l'action étatique déployée dans les régions de montagne et les espaces ruraux. Premièrement, au niveau de la Confédération (« du haut vers le bas »), il s'agira de renforcer (RCER+) l'actuel Réseau de la Confédération pour l'espace rural, créé en 2002 par la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT). Cet organisme doit contribuer à renforcer et garantir sur le long terme la cohérence de l'action étatique au niveau fédéral. Deuxièmement, des partenaires sont nécessaires au niveau régional (« du bas vers le haut ») pour qu'une politique fédérale cohérente soit fructueuse aux niveaux local et régional. Il faut institutionnaliser ces partenaires en constituant des groupes d'acteurs régionaux (GAR). Ces GAR devraient soit émaner d'organisations régionales préexistantes, soit être créés en recourant à des incitations ciblées. La priorité doit être donnée aux partenariats avec des organes et organisations existants. Troisièmement, il faut mandater un organisme impliquant les acteurs de l'Etat (aux trois

niveaux) et du secteur privé, pertinents pour les régions de montagne et les espaces ruraux, pour qu'il assure la coordination verticale, c'est-à-dire qu'il veille à ce que les composantes « du haut vers le bas » et « du bas vers le haut » de la stratégie soient continuellement en phase et adaptées au développement stratégique. Ci-après, nous présentons brièvement les trois organismes à créer ou à renforcer.

Le **renforcement du RCER** devrait tendre vers le profil suivant du RCER+ :

**Tableau 6 Profil du réseau de la Confédération pour les espaces ruraux « PLUS » (RCER+)**

<b>Objectif</b>	Un organisme, au niveau de l'administration fédérale, vise à coordonner horizontalement les agendas de la Confédération qui ont une incidence spatiale explicite ou implicite sur les régions de montagne et les espaces ruraux. Cet organisme est en mesure de garantir la coordination des agendas à l'intérieur des deux leviers d'action (orienté en fonction de l'espace et orienté en fonction des acteurs) et entre ces deux leviers d'action.
<b>Tâches</b>	Le RCER+ assume deux tâches principales. Premièrement, il rapproche autant que possible le développement territorial à long terme de la Confédération de la vision et des objectifs de la stratégie (levier d'action orienté en fonction de l'espace) et l'orientation des instruments promotionnels de la Confédération (levier d'action orienté en fonction des acteurs). Deuxièmement, il crée pour les quatre objectifs des incitations à la mise en œuvre des programmes et des projets par les GAR. Il met en œuvre ces programmes et ces projets, notamment sous forme de volets thématiques de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux, dans le cadre d'initiatives de développement conjointes de la Confédération (p.ex. projets-modèles institutionnalisés).
<b>Compétences</b>	Pour que ces tâches soient remplies efficacement, le RCER+ doit être doté des compétences correspondances. Il faudrait examiner par exemple un « droit de véto » s'agissant de libérer des ressources fédérales pour des initiatives de développement communes. Pour que ce « droit de véto » soit utilisé de manière ciblée, la présidence de l'organisme doit être conçue de manière à ce qu'aucun secteur ne soit privilégié (p.ex. grâce au renouvellement de la présidence selon un tournoi périodique entre les offices impliqués).
<b>Ressources</b>	On pourrait répartir paritairement entre les directions représentées le coût de la mise sur pied et de l'exploitation du RCER+. Il serait ainsi possible de réduire le coût par domaine politique tout en créant une incitation à adhérer au RCER+ pour les domaines politiques à incidence spatiale implicite.
<b>Réalisation</b>	La mise sur pied du RCER+ peut se faire par étapes. Il serait donc envisageable de développer progressivement des formes de coopération déjà établies formellement, par exemple dans le cadre de la COT, ou des formes de coopération informelles entre des domaines spécialisés thématiquement et organisationnellement proches (p. ex. promotion économique et tourisme).

L'existence ou la mise sur pied de **groupes d'acteurs régionaux** sont décisives aux fins de coordination verticale et pour que l'action de la Confédération au niveau régional soit efficace. Afin d'accroître la cohérence du soutien aux approches « du bas vers le haut », il ne suffit pas d'améliorer sur le plan fédéral la cohérence des instruments orientés en fonction des acteurs. Encore faut-il que ces instruments soient adressés aux partenaires adéquats dans les régions de montagne et les espaces ruraux. A cet égard, les partenaires à développer dans l'esprit de la stratégie devraient surtout se recruter parmi les organisations et acteurs régionaux (p. ex. les gestionnaires régionaux, les conférences régionales, etc.). S'agissant de l'institutionnalisation des GAR, il faut recourir autant que possible aux organes et organisations existants. Si de telles organisations font défaut, il faut créer des incitations à leur mise sur pied. Les idées directrices réunies dans le tableau ci-dessous devraient guider le développement d'organisations existantes en GAR, respectivement la mise sur pied de nouveaux GAR.

**Tableau 7 Profil des groupes d'acteurs régionaux (GAR)**

<b>Objectif</b>	Des acteurs capables et désireux de coopérer œuvrent ensemble au niveau régional dans le cadre de groupes d'acteurs organisés. Ces groupes, composés de représentants des cantons, des communes, de l'économie privée et de la société civile, sont si possible formés par des personnes et des organisations issues d'un même espace fonctionnel et dotées d'esprit d'entreprise et de dynamisme entrepreneurial à l'intérieur.
<b>Tâches</b>	Les GAR développent des perspectives à long terme au niveau régional et ils génèrent des idées de solution face aux défis intersectoriels. Les GAR coordonnent les initiatives spécifiques à une région avec les instruments promotionnels spécifiques orientés en fonction des acteurs de la Confédération. Ils garantissent ainsi que les initiatives régionales sont adaptées aux objectifs à long terme de la stratégie de la Confédération. L'organisation régionale des GAR suppose que ceux-ci perçoivent aussi les aspects d'adéquation et de coordination régionales par-delà les frontières communales. Forts d'une légitimation démocratique appropriée et de leur réseau de relations avec l'économie régionale, les GAR mettent en œuvre les activités visant à renforcer les possibilités de développement spécifiques à leur territoire.
<b>Compétences</b>	Les GAR devraient être développées comme des plateformes librement instituées. Ces plateformes devraient être conduites opérationnellement par un comité démocratiquement légitimé. Les compétences concrètes des GAR doivent être définies spécifiquement à leur territoire, d'entente avec les organes et organisations préexistantes, en particulier les gestionnaires régionaux. Les représentants des GAR devraient être impliqués sous une forme adéquate dans l'organisme chargé de renforcer la coopération verticale. Du fait de cette implication, les GAR participeront à la détermination des thèmes de développement.
<b>Ressources</b>	Afin de susciter un engagement aux niveaux local et régional, les GAR doivent être cofinancés par les communes. Les cantons et la Confédération devraient contribuer dans

	une proportion adéquate au financement (cofinancement). Dans ce contexte, il faut examiner et utiliser pertinemment les incitations de financement (p. ex. une augmentation de la contribution fédérale en cas de coopération intercantonale ou à l'échelle d'un espace fonctionnel).
<b>Réalisation</b>	Les GAR devraient être développés par étapes sur la base des organisations locales et régionales, les actuels gestionnaires régionaux devant participer à leur réalisation. On pourrait ainsi identifier de « bons exemples » de responsables de développement locaux et régionaux pour les développer conformément à l'esprit de la présente stratégie, dans le cadre de projets-pilotes, en étroite coopération avec les organisations associées aux GAR. Des approches inédites sont nécessaires à l'implication des acteurs, si l'on veut développer les GAR selon les objectifs de la stratégie (p. ex. des conventions contractuelles permettant de relier certaines directives à l'implication des acteurs pertinents dans des espaces d'action fonctionnels ou dans des coopérations intercommunales, etc.).

Un **organisme chargé de la coordination verticale** doit être mandaté pour renforcer la coordination des activités menées aux différents niveaux de l'Etat et celles conduites par les entreprises privées et par la société civile dans les régions de montagne et les espaces ruraux. Lors de la mise sur pied éventuelle d'un tel organisme, il faudra se concentrer sur les considérations présentées dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 8 Profil d'un organisme chargé de la coordination verticale des acteurs dans les régions de montagne et les espaces ruraux**

<b>Objectif</b>	Un organisme est chargé de la coordination verticale des activités menées par les acteurs des régions de montagne et des espaces ruraux. Dans cet organisme sont convenablement représentés les acteurs pertinents des pouvoirs publics (aux trois niveaux) et ceux de la société civile.
<b>Tâches</b>	L'organisme de coordination verticale crée une plateforme d'échanges d'expériences entre les acteurs étatiques et non étatiques, il identifie les thèmes et les processus visant à améliorer la coordination verticale entre les acteurs et il traite les projets politiques relatifs aux régions de montagne et aux espaces ruraux. Cet organisme fournit ainsi également les bases utiles à l'adaptation courante de la stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux. Il contribue en outre aux multiples activités d'échanges internationaux qui ont déjà cours.
<b>Compétences</b>	L'organisme de coordination verticale doit principalement revêtir un caractère consultatif (plateforme), qui accorde la priorité à l'échange d'expériences et à la recherche du consensus entre les acteurs.
<b>Ressources</b>	Il faudrait chercher à financer les activités de cet organisme par les pouvoirs publics aux trois niveaux de l'Etat.

<b>Réalisation</b>	La constitution par étapes d'un organisme de coordination verticale est possible, respectivement elle doit être recherchée en vertu de l'art. 50 Cst. Les efforts en cours visant l'amélioration de la coordination entre la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) et les acteurs des régions de montagne et des espaces ruraux doivent être maintenus. Il y aura lieu d'examiner, sur la base des expériences réalisées dans le cadre de la coopération tripartite, comment intégrer dans l'organisme de coordination verticale les acteurs de la société civile pertinents pour les régions de montagne et les espaces ruraux.
--------------------	---

## 6. Portée de la stratégie et prochaines étapes

Le présent rapport ébauche une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux. Il arrête l'orientation stratégique à long terme dans la vision et les quatre objectifs, décrit les grandes lignes de la stratégie à l'aide de deux leviers d'action et désigne les organismes centraux assignés au pilotage politique et à la mise en œuvre de la stratégie. A cet effet, il est nécessaire de prévoir les étapes consécutives, car la Confédération, les cantons, les régions et les communes sont sollicités conjointement pour mettre la stratégie en œuvre.

1. **Institutionnaliser le modèle de gouvernance** Le modèle de gouvernance décrit ci-dessus implique de profondes adaptations des organismes et processus existants. Il faut créer et adapter les organismes de pilotage. En d'autres termes, une augmentation des ressources engagées par les partenaires tripartites sera probablement nécessaire. Les acteurs concernés doivent planifier ces ressources et les mettre à disposition durant la concrétisation du modèle de gouvernance.
  
2. **Examiner et optimiser, avec les cantons, les instruments actuels d'aménagement du territoire destinés à soutenir le levier d'action 1** Le levier d'action orienté en fonction de l'espace propose d'utiliser systématiquement les actuels instruments d'aménagement du territoire (notamment dans le cadre de la planification directrice). Il s'agit par exemple de renforcer les villes ou centres de petite ou moyenne dimension par les projets de territoire et les plans directeurs cantonaux et d'aménager en conséquence les équipements d'infrastructure. La Confédération devrait, en vue de concevoir les points d'appui régionaux, élaborer conjointement avec les cantons des principes et des standards que les stratégies de développement cantonales et locales rendraient obligatoires.

- 3. Déclencher un processus transcantonal régional, « du bas vers le haut », dans le cadre de le levier d'action 2** Afin de créer des conditions favorables à la mise en œuvre de la stratégie de la Confédération, il faudrait identifier de « bons exemples » de projets de développement régionaux ou de responsables de projet et évaluer leurs activités, par exemple dans le cadre de projets pilotes. Les résultats de ces évaluations pourront servir à instituer de manière plus pertinente d'autres groupes d'acteurs régionaux (GAR) et l'organisme chargé de renforcer la coopération verticale. Cette étape concrétise le levier d'action 2.
- 4. Profiter des créneaux de l'agenda politique pour mettre la stratégie en œuvre** Il s'agit par exemple d'exploiter la période comprise entre l'entrée en vigueur de la première révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), au premier trimestre 2014, et le remaniement des plans directeurs cantonaux au cours des années suivantes (levier d'action orienté en fonction de l'espace). De plus, la discussion sur le développement de la politique des agglomérations devraient intégrer les réflexions de la présente stratégie. Suivront des débats précurseurs dans les divers domaines de la politique sectorielle à incidence spatiale, par exemple la politique agricole 2018-2021, la politique énergétique (Stratégie énergétique 2050) et la politique régionale (considérations relatives au message sur la promotion économique 2016-2019) (surtout par le levier d'action orienté en fonction des acteurs). L'annexe 4 fournit une récapitulation détaillée des créneaux temporels politiques.
- 5. Examiner les étapes suivantes pour concrétiser la stratégie** Il faudrait régulièrement évaluer, développer et concrétiser la présente stratégie (plan d'action ou mesures, cf. annexe 5). Ceci permettrait aux acteurs impliqués de réagir rapidement aux modifications internes et externes des défis à relever.

## 7. Indications bibliographiques

- BAKBASEL (2014). Tourismus Benchmarking – die Schweizer Tourismuswirtschaft im internationalen Vergleich. BAK. Bâle.
- Benz, A. (2004). Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept, in Benz, A. (éd.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Verlag für Sozialwissenschaften VS. Wiesbaden.
- Berger, S. et Flury, C. (2011). Entwicklungen der Rahmenbedingungen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum in den nächsten 10 bis 15 Jahren. Flury & Giuliani GmbH. Zurich.
- Bundesnetzwerk Ländlicher Raum (BNLR) (2012). Herausforderungen für die ländlichen Räume.
- Cavelti, G., & Kopainsky, B. (2008). Strategien zum Umgang mit potenzialarmen Räumen: Erarbeitet am Beispiel der Kantone Graubünden und Uri. Regiosuisse. In : <http://regiosuisse.sswm.info/sites/default/files/studie-potenzialarme-raeume.pdf> (accès le 20.02.2014).
- Commission européenne (CE) (2013). Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales. In : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com\\_added\\_value\\_macro\\_region\\_strategy\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_added_value_macro_region_strategy_fr.pdf) (accès le 27.02.2014).
- Commission européenne (CE) (2006): L'approche LEADER. Guide de base. Office des publications officielles des Communautés européennes. Luxembourg.
- Conseil fédéral suisse (2012). Stratégie pour le développement durable 2012-2015. Confédération suisse. Berne.
- Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, ACS (2012) : Projet de territoire Suisse. Berne.
- Convention alpine (2014). La Convention. <http://www.alpconv.org/fr/convention/default.html> (accès le 4.02.2014).
- 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.
- Ecoplan (2012a). Politikinstrumente für den ländlichen Raum : Synergien, Widersprüche und Lücken. Office fédéral du développement territorial. Berne.
- Ecoplan (2012b). Monitoring Ländlicher Raum. Synthesebericht 2012. Office fédéral du développement territorial. Berne.
- Egger, T., et Parvex, F. (2007). Bericht zur Alpenkonvention. Berne.
- Frey, R. L. (2008). Starke Zentren - starke Alpen: Wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können, NZZ Libro. Zurich.

- 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.
- Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) (2012). Les régions de montagne suisses 2012. Faits et chiffres. Informations SAB n° 216 (juillet 2012), Berne.
- Jeannerat, H., et Crevoisier, O. (2011). Non-technological innovation and multi-local territorial knowledge dynamics in the Swiss watch industry. *International Journal of Innovation and Regional Development*, 3(1), 26-44.
- Lehmann, B., Steiger U. et Weber M. (2007). Landschaften und Lebensräume der Alpen: Zwischen Wertschöpfung und Wertschätzung. Reflexionen zum Abschluss des Nationalen Forschungsprogramms 48. vdf. Zurich.
- Mayer, H. et Baumgartner, D. (2013). Zielrahmen der Strategie für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Input Papier 2. Institut de géographie de l'Université de Berne. Berne.
- Mayer, H., Baumgartner, D., Gløersen, E. et Michelet, J. (2014). Theoretical basis for a coherent federal strategy for mountain and rural areas in Switzerland. Input paper 3. Institut de géographie de l'Université de Berne & Université de Genève, Département de géographie et de environnement. Berne & Genève.
- Mayer, H., Baumgartner, D., Gløersen, E. et Michelet, J. (2013a). Mountain and rural economies under pressure: Identifying global and national challenges for sustainable economic development in mountain and rural areas in Switzerland. Input Paper1. Institut de géographie de l'Université de Berne & Université de Genève, Département de géographie et de l'environnement. Berne & Genève.
- Mayer, H., Baumgartner, D., Gløersen, E. et Michelet, J. (2013b). Zukünftige Herausforderungen für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Synthese des Inputpapiers 1. Institut de géographie de l'Université de Berne & Université de Genève, Département de géographie et de l'environnement. Berne & Genève.
- Messerli, P. (1991). Herausforderungen und Bedrohungen des schweizerischen Berggebietes durch Europa an der Wende zum 21. Jahrhundert. In: Bätzing, W. et Messerli, P. (éd.). Die Alpen im Europa der neunziger Jahre. Ein ökologisch gefährdeter Raum im Zentrum Europas zwischen Eigenständigkeit und Abhängigkeit. Geographica Bernensia. Berne.
- Motion Maissen (2014). 11.3927 – Motion Stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux [http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaeft.aspx?gesch\\_id=20113927](http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaeft.aspx?gesch_id=20113927), (accès le 4.02.2014 ).
- Neubert, L. (2013). Regionalentwicklung in Finnland und Deutschland im Vergleich. Vortrag auf dem 58. Deutschen Geographentag, Passau, 04.10.2013.

- Office fédéral du développement territorial (ARE) (2014). Espace rural. <http://www.are.admin.ch/themen/laendlich/index.html?lang=fr> (accès le 04.02.2014)
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2009). Regions Matter. Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. Innovation. OCDE. Paris.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2006). The New Rural Paradigm. OCDE. Paris.
- Pike, A., Rodriguez-Pose, A., et Thomaney, J. (2006). Local and Regional Development. New York. Routledge.
- regiosuisse (2011). Analyse der Wirtschaftsbranchen nach Raumtypen, regiosuisse. Berne.
- Rudaz, G. et Debarbieux B. (2013). La montagne suisse en politique. PPUR. Lausanne.
- Schuler, M., Perlik, M., et Schmid, P. (2004). Non-urbain, campagne ou périphérie – où se trouve l'espace rural aujourd'hui? Analyse du développement de l'urbanisation et de l'économie en Suisse. Office fédéral du développement territorial. Berne.
- Société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale (OEPR) (2006). Les espaces ruraux en Suisse. OEPR. Berne.
- Treib, O., Bähr, H., Falkner, G. (2005). Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification. European Governance Papers (EUROGOV) No. N-05-02, Wien, in: [http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2458/pdf/egp\\_newgov\\_N\\_05\\_02.pdf](http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2458/pdf/egp_newgov_N_05_02.pdf) (accès le 10.03.14).
- Ward, N., & Brown, D. L. (2009). Placing the Rural in Regional Development. Regional Studies, 43(10), 1237-1244.

Berne, le 2 mai 2014

**Rapport stratégique « motion Maissen »**

## **8. Annexes**

## Annexe 1 Bibliographie annotée des documents préparatoires

Document préparatoire	Messages essentiels et bases
<p>Mayer, H., Baumgartner, D., Gløersen, E. et Michelet, J. (2013a) [<i>document préparatoire 1</i>]. Mountain and rural economies under pressure: Identifying global and national challenges for sustainable economic development in mountain and rural areas in Switzerland. Document préparatoire 1. Institut de géographie de l'Université de Berne &amp; Université de Genève, Département de géographie et de l'environnement. Berne &amp; Genève.</p> <p>Mayer, H., Baumgartner, D., Gløersen, E. et Michelet, J. (2013b) [<i>résumé du document préparatoire 1</i>]. Zukünftige Herausforderungen für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Synthese des Inputpapiers 1. Institut de géographie de l'Université de Berne &amp; Université de Genève, Département de géographie et de l'environnement. Berne &amp; Genève.</p>	<p>On identifie, d'un point de vue européen, douze défis d'importance supérieure pour le développement durable des régions de montagne/espaces ruraux. En Suisse, les conditions-cadre politiques et économiques placent les régions de montagne et les espaces ruraux devant des défis particuliers. C'est pourquoi les auteurs concluent la présentation de chacun des douze défis par une évaluation indiquant son importance pour la Suisse.</p> <p><i>Bases</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Littérature scientifique internationale sur l'évolution des régions de montagne et des espaces ruraux.</li> <li>• Publications de divers offices fédéraux, de l'OCDE et de l'UE.</li> </ul>
<p>Mayer, H. et Baumgartner, D. (2013) [<i>document préparatoire 2</i>]. Zielrahmen der Strategie für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Inputpapier 2. Institut de géographie de l'Université de Berne. Berne.</p>	<p>Les directives juridiques et politiques actuelles sont analysées à la lumière des défis attendus et classées dans une matrice d'objectifs. Ce classement des directives juridiques et politiques actuelles pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse fournit de premières indications sur l'orientation normative, respectivement sur la ou les visions de la stratégie de la Confédération.</p> <p><i>Bases :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Littérature nationale sur l'évolution des régions de montagne et des espaces ruraux de la Suisse.</li> <li>• Publications de divers offices fédéraux.</li> <li>• Bases juridiques.</li> </ul>
<p>Mayer, H., Baumgartner, D., Gløersen, E. et Michelet, J. (2014) [<i>document préparatoire 3</i>]. Theoretical basis for a coherent federal strategy for mountain and rural areas in Switzerland. Input paper 3. Institut de géographie de l'Université de Berne &amp; Université de Genève, Département de géographie et de l'environnement. Berne &amp; Genève.</p>	<p>La discussion porte sur les caractéristiques générales des régions de montagne et des espaces ruraux et sur des modèles théoriques relatifs au développement économique. Les résultats sont analysés à l'aide de quatre types de région : espace périurbain, espace périphérique, centres touristiques alpins, villes ou centres de petite ou moyenne dimension. Le modèle NEXUS aide à présenter les propriétés, les défis, les opportunités et les menaces pour chaque type de région. Enfin sont identifiés les modèles de développement les plus appropriés et les angles d'approche qui en découlent pour mettre en œuvre une politique axée sur le développement des régions de montagne et des espaces ruraux.</p> <p><i>Bases :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Littérature scientifique nationale et internationale sur les caractéristiques des régions de montagne et des espaces ruraux et sur des modèles théoriques.</li> <li>• Publications de divers offices fédéraux.</li> </ul>
<p>Gløersen, E. et Michelet, J. (2014) [<i>document préparatoire 4</i>]. Experiences and concepts on vertical and horizontal coordination for regional development policy. Input paper 4. Université de Genève, Département de géographie et de l'environnement. Genève.</p>	<p>Discussion sur diverses perspectives de la coordination verticale et de la coordination horizontale dans le contexte de la politique régionale centrée sur les régions de montagne et plus encore sur les espaces ruraux. L'analyse repose sur trois états membres de l'UE : la France, la Finlande et la Norvège, qui constituent des cas d'école. On y aborde les avantages et les inconvénients des diverses politiques et l'on étudie dans quelle mesure</p>

	<p>les principes de coordination des trois pays considérés pourraient s'appliquer dans le contexte spécifique de la Suisse.</p> <p><i>Bases :</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Littérature scientifique internationale sur la gouvernance.</li><li>• Publications provenant de l'UE et des pays faisant l'objet des études de cas.</li></ul>
--	---

## **Annexe 2 Objectifs des politiques fédérales actuelles pour les régions de montagne et les espaces ruraux**

Les objectifs actuels des politiques fédérales pour les régions de montagne et les espaces ruraux ont été réexaminés dans une procédure en deux étapes.

La première étape a permis de réunir les bases légales. Le groupe stratégique a réexaminé ces bases légales individuellement pour chaque domaine politique. Les membres du groupe stratégique avaient pour mission de compléter les travaux préalables du Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER 2012) ou d'Ecoplan (2012a) en y ajoutant les bases juridiques afférentes à leur domaine spécialisé. Finalement, le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) a complété les bases ainsi réunies pour les classer dans un tableau synoptique par thèmes clés et selon l'obligation juridique qu'elles constituent (cf. Mayer et Baumgartner 2013, annexe 1).

Dans un deuxième temps, les mots-clés de cette récapitulation des objectifs juridiques et politiques actuels pour le développement des régions de montagne et des espaces ruraux ont été mis en regard des douze défis que doivent relever ces mêmes territoires (cf. chapitre 3 du rapport stratégique). Le tableau ci-dessous reproduit cette présentation, qui repose pour l'essentiel sur des travaux préalables d'Ecoplan (2012a, p. 24) et sur les travaux de synthèse du SAB.

*N.B.* Il n'est pas possible de classer rigoureusement les directives juridiques et les directives politiques. La formulation et plus encore la mise en œuvre de ces objectifs ménage une marge interprétative considérable.

Mise en regard d'objectifs juridiques actuels (lignes) et de défis (colonnes) pour le milieu rural (représentation originale inspirée d'Ecoplan 2012a)

Objectifs de l'action étatique dans les régions de montagne et les espaces ruraux		H1 : changement démographique, vieillissement de la population et émigration	H2 : mouvements migratoires (trans)nationaux	H3 : mobilité croissante des personnes et des biens	H4 : maintien d'un service de base (=service public) malgré les ressources publiques limitées	H5 : changements structurels et recul de l'emploi dans le secteur primaire	H6 : changements structurels dans le secteur industriel et évolution vers une économie du savoir	H7 : concurrence globale, changement climatique et pression à l'innovation dans l'industrie touristique	H8 : orientation vers la concurrence et complexité croissante dans le développement territorial	H9 : recherche et développement, innovation et entrepreneuriat dans le développement régional	H10 : mutation de l'importance économique des ressources naturelles	H11 : auto-perception et perception par les tiers des régions de montagne et des espaces ruraux	H12 : conséquences directes et indirectes du changement climatique
Améliorer la coordination de l'action étatique	<i>Constitution fédérale</i>	Art. 135 Cst.	Art. 135 Cst.	Art. 135 Cst.	Art. 135 Cst.	Art. 135 Cst.	Art. 135 Cst.	Art. 135 Cst.	Art. 135 Cst.	Art. 135 Cst.	Art. 135 Cst.	Art. 50, 135 Cst.	Art. 135 Cst.
	<i>Lois fédérales</i>					Art. 93c LAgr	Art. 2 LNPR	Art. 2 LNPR	Art. 2-3 LNPR	Art. 3 LNPR			
	<i>Autres bases</i>	Projet de territoire		Plan sectoriel des transports	Rapport sur le service public		Participations à Interreg, art. 1a PP NPR	Stratégie de croissance pour la place touristique, art. 1a PP NPR	O Coord., art. 3a PP NPR, macrorégion Alpes, Interreg	Participations à Interreg	Stratégie pour la biodiversité	Projet de territoire	Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques
Promouvoir le développement territorial polycentrique	<i>Constitution fédérale</i>					Art. 104c Cst.							
	<i>Loi fédérale</i>					Art. 2c LNPR	Art 2c LNPR	Art 2c LNPR	Art. 2-3 LNPR			Art. 2-3 LNPR	
	<i>Autres bases</i>			Plan sectoriel des transports	Rapport sur le service public						Stratégie énergétique 2050	Projet de territoire	
Contribuer à l'occupation décentralisée du territoire dans l'esprit d'une concentration décentralisée	<i>Constitution fédérale</i>	Art. 104c Cst.		Art 104c Cst.	Art 104c Cst.	Art 104c Cst.	Art 104c Cst.	Art 104c Cst.			Art. 104 Cst.	Art. 104c Cst.	Art 104c Cst.
	<i>Lois fédérales</i>	Art. 2 LNPR, art. 2 LPN		Art. 1 LAT		Art. 1 LAgr Art. 1 LAT Art. 1 LNPR	Art. 1 LAT Art. 1 LNPR	Art. 1 LNPR			Art. 1 LAgr		Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques
	<i>Autres bases</i>				Rapport sur le service public								
Réduire les disparités régionales	<i>Constitution fédérale</i>					Art. 104 Cst.			Art 135 Cst.		Art. 135 Cst.	Art. 135 Cst.	Art. 135 Cst.
	<i>Lois fédérales</i>					Art. 1 LAgr	Art. 1 LNPR	Art. 1 LNPR		Art. 1 LNPR	RPT	RPT	
	<i>Autres bases</i>												
Assurer la cohésion intérieure	<i>Constitution fédérale</i>											Art. 2 Cst.	
	<i>Lois fédérales</i>												
	<i>Autres bases</i>												
Garantir l'approvisionnement de base	<i>Constitution fédérale</i>	Art. 43a Cst.		Art. 43a Cst.	Art. 43a Cst.	Art. 104 Cst.			Art. 135 Cst.			Art. 50 Cst.	
	<i>Lois fédérales</i>				LOP ; LTC ; LCdF	LAgr			RPT				
	<i>Autres bases</i>			Plan sectoriel des transports					Rapport sur l'approvis. de base			Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques	
Renforcer la compétitivité de toutes les régions	<i>Constitution fédérale</i>					Art. 103 Cst.	Art. 103 Cst.	Art. 103 Cst.		Art. 103 Cst.		Art. 103 Cst.	
	<i>Lois fédérales</i>	Art. 1 LAT				Art 1,2 LAgr	Art. 1, 2 LNPR	LF Innotour, LF sur l'hébergement		Art. 3 LF Innotour	Art. 1,20 LFo Art. 23 LPN Art. 1 LAgr	Art. 1 LNPR	

Objectifs de l'action étatique dans les régions de montagne et les espaces ruraux		H1 : changement démographique, vieillissement de la population et émigration	H2 : mouvements migratoires (trans)nationaux	H3 : mobilité croissante des personnes et des biens	H4 : maintien d'un service de base (=service public) malgré les ressources publiques limitées	H5 : changements structurels et recul de l'emploi dans le secteur primaire	H6 : changements structurels dans le secteur industriel et évolution vers une économie du savoir	H7 : concurrence globale, changement climatique et pression à l'innovation dans l'industrie touristique	H8 : orientation vers la concurrence et complexité croissante dans le développement territorial	H9 : recherche et développement, innovation et entrepreneuriat dans le développement régional	H10 : mutation de l'importance économique des ressources naturelles	H11 : auto-perception et perception par les tiers des régions de montagne et des espaces ruraux	H12 : conséquences directes et indirectes du changement climatique
	Autres bases					Agriculture et filière alimentaire 2025	PP NPR	Stratégie de croissance pour la place touristique PP NPR	Art. 3 PP NPR	PP NPR, participation à Interreg	Politique forestière 2020, Politique de la ressource bois		Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques
Respecter les principes du développement durable	Constitution fédérale	Art. 73 Cst.	Art. 73 Cst.	Art. 73 Cst.	Art. 73 Cst.	Art. 73 Cst.	Art. 73 Cst.	Art. 73 Cst.	Art. 73 Cst.	Art. 73 Cst.	Art. 73 Cst.	Art. 73 Cst.	Art. 73 Cst.
	Lois fédérales					Art. 1, 93 LAgr Art. 23 LPN		Art. 23 LPN			Art. 1 LAT Art. 23 LPN		
	Autres bases							Stratégie de croissance pour la place touristique			Agenda 21, Déclaration de Rio		Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques
Préserver et encourager la diversité culturelle	Constitution fédérale	Art. 2, 69 Cst.	Art. 2 Cst.	Art. 2, 69 Cst.	Art. 2, 93 Cst.	Art. 2 Cst.	Art. 2 Cst.	Art. 2 Cst.	Art. 2 Cst.	Art. 2 Cst.		Art. 2 Cst.	Art. 2 Cst.
	Lois fédérales			Art. 1 LAT								Art. 1 LAT	Art. 2 Cst.
	Autres bases												Art. 2 Cst.
Maintenir la biodiversité et la soutenir spécifiquement aux conditions de la place	Constitution fédérale					Art. 78 Cst.		Art. 78 Cst.			Art. 78 Cst.	Art. 78 Cst.	Art. 78 Cst.
	Lois fédérales					Art. 73 LAgr							
	Autres bases										Stratégie Biodiversité, Protocole de Nagoya	Stratégie Biodiversité	Stratégie Biodiversité
Valoriser les ressources naturelles (paysage, biomasse, vent, etc.)	Constitution fédérale					Art. 104 Cst.							
	Lois fédérales					Art. 71, 74 LAgr		Art. 23 LPN			Art. 23 LPN		
	Autres bases						Stratégie énergétique 2050	Stratégie de croissance pour la place touristique	Stratégie paysage CH		Stratégie paysage CH		Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques
Protéger et préserver efficacement les monuments culturels et naturels	Constitution fédérale					Art. 104 Cst.	Art. 75b, 78 Cst.	Art. 75b, 78 Cst.			Art. 75b, 78 Cst.		Art. 75b, 78 Cst.
	Loi fédérale				Art. 1 et al. LPN	LAgr ; art. 1 et al. LPN	Art. 1 et al. LPN	Art. 1 et al. LPN (23)			Art. 1, 23 LPN		
	Autres bases												Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques
Ménager les ressources naturelles	Constitution fédérale			Art. 73-77 Cst.	Art. 73-77 Cst.	Art. 73-77 Cst.	Art. 73-77 Cst.	Art. 73-77 Cst.	Art. 73-77 Cst.		Art. 73-77 Cst.		Art. 73-77 Cst.
	Lois fédérales					Art. 1 LAgr, Art. 1 LPE	Art. 1 LPE	Art. 1 LPE			LPE; art. 1 LAT		

Rapport stratégique « motion Maissen »

Objectifs de l'action étatique dans les régions de montagne et les espaces ruraux		H1 : changement démographique, vieillissement de la population et émigration	H2 : mouvements migratoires (trans)nationaux	H3 : mobilité croissante des personnes et des biens	H4 : maintien d'un service de base (=service public) malgré les ressources publiques limitées	H5 : changements structurels et recul de l'emploi dans le secteur primaire	H6 : changements structurels dans le secteur industriel et évolution vers une économie du savoir	H7 : concurrence globale, changement climatique et pression à l'innovation dans l'industrie touristique	H8 : orientation vers la concurrence et complexité croissante dans le développement territorial	H9 : recherche et développement, innovation et entrepreneuriat dans le développement régional	H10 : mutation de l'importance économique des ressources naturelles	H11 : auto-perception et perception par les tiers des régions de montagne et des espaces ruraux	H12 : conséquences directes et indirectes du changement climatique
	Autres bases					Plan sectoriel SDA, Convention du paysage		Plan sectoriel SDA			Plan sectoriel SDA, Convention du paysage		
Assurer l'approvisionnement de la population	Constitution fédérale				Art. 43 Cst.	Art. 102 Cst.					Art. 102 Cst.		
Lois fédérales					Art. 1 LEne	Art. 72 LAgr, LAP	Art. 1 LEne						
Autres bases				Stratégie Réseaux électriques		Agriculture et filière alimentaire 2025	Stratégie énergétique 2050			Agriculture et filière alimentaire 2025			Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques
Garantir la protection contre les dangers naturels	Constitution fédérale				Art. 43 Cst.						Art. 76-77 Cst.		Art. 76-77 Cst.
Lois fédérales					Art. 1 LFo			RPT			Art. 1 LFo	RPT	Art. 1 LFo
Autres bases			Plan sectoriel des transports	Rapport sur le service public									Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques
Fournir et rémunérer des prestations d'écosystème	Constitution fédérale					Art. 74,76,77 Cst.	Art. 74,76,77 Cst.	Art. 74,76,77 Cst.					
Lois fédérales						Art. 73 LAgr	Art. 49 LFH		Art. 49 LFH		Art. 73 LAgr; Art. 35 ss LFo		
Autres bases					Convention du paysage et protocole de Nagoya	Stratégie énergétique 2050				Convention du paysage, Stratégie énergétique 2050			Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques
Gérer le changement climatique	Constitution fédérale						Art. 8 de la loi sur le CO <sub>2</sub>						Art. 8 de la loi sur le CO <sub>2</sub>
Lois fédérales							Strat. d'adapt. aux chang. climatiques, Stratégie de croissance du tourisme				Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques		Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques
Autres bases	Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques			Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques	Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques	Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques	Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques				Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques		Stratégie d'adaptation aux chang. climatiques
Encourager la recherche, le développement et l'innovation	Constitution fédérale				Art. 104 Cst.	Art. 54 Cst.	Art. 54 Cst.	Art. 54 Cst.		Art. 54 Cst.	Art. 54 Cst.		
Lois fédérales					Art. 113 LAgr	Art. 16 LERI	LF Innotour			LERI	LERI		
Autres bases							Stratégie de croissance du tourisme				Stratégie énergétique 2050		Strat. d'adapt. aux chang. climatiques

Source : Mayer et Baumgartner (2013, p. 26 ss)

### **Annexe 3 Mesures actuelles visant à mobiliser les acteurs (liste indicative non exhaustive)**

<b>Mesures</b>	<b>Responsabilité</b>	<b>Objectif</b>	<b>Mobilisation des acteurs</b>
<b>Nouvelle politique régionale</b>	SECO	La Confédération soutient des projets d'accroissement de la compétitivité régionale (volet 1) et elle encourage le savoir-faire en matière de développement régional (volet 3).	Améliorer la concentration, la communication et l'implication des entreprises.
<b>Innotour</b>	SECO	Innotour concentre la promotion de l'innovation et de la coopération dans le domaine touristique de même que le développement des connaissances au niveau national.	Les projets locaux ou régionaux doivent correspondre aux critères des projets-modèles de la Confédération.
<b>Projets de développement régional</b>	OFAG	Les projets comprennent des mesures visant à accroître la création de valeur ajoutée dans l'agriculture.	Initiative des acteurs locaux.
<b>Politique des parcs</b>	OFEV	La Confédération soutient, par des contributions financières et le label « Parc », des initiatives régionales visant à créer et exploiter des parcs d'importance nationale.	Aides financières, accompagnement et mise en réseau.
<b>Projets-modèles</b>	Divers	Projets-modèles pour un développement territorial durable 2014-2018	Les initiatives et les projets intersectoriels et novateurs sont encouragés.
<b>Région-Energie</b>	OFEN	Par l'entremise du programme « SuisseEnergie pour les communes », l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) soutient les régions qui souhaitent se développer dans le domaine énergétique pour atteindre un niveau progressiste au sens de la Stratégie énergétique 2050.	Le programme „Région-Energie“ offre aux régions la possibilité de se faire accompagner par des intervenants expérimentés et compétents.
<b>Plan d'action bois</b>	OFEV	Par ce programme, la Confédération met en œuvre la politique de la ressource forêt en encourageant les acteurs régionaux à utiliser et à valoriser le bois.	Cette initiative est mise en œuvre par la branche du bois en coopération avec la Confédération et les cantons.

Source : divers offices fédéraux

## Annexe 4 Agenda des affaires de la Confédération à incidence spatiale explicite ou implicite dans les régions de montagne et les espaces ruraux

Affaire planifiée	Activités prévues et plage temporelle éventuelle	Priorités
<b>Message sur la promotion économique, y compris le programme pluriannuel de la NPR, pour les années 2016-2023</b>	Rédaction et consultation des offices: 2014 Délégation au Parlement : 2015 Entrée en vigueur : 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programme d'impulsion pour le tourisme entre 2016 et 2019</li> <li>Prolongation du prêt supplémentaire de la SCH jusqu'en 2019</li> <li>PP NPR</li> </ul>
<b>Allègements fiscaux</b>	Suite aux travaux d'évaluation des allègements fiscaux consentis en 2012/2013, le Conseil fédéral a chargé le DEFR, par arrêt du 23 octobre 2013, de préparer un projet de révision de l'ordonnance concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022) et de l'ordonnance concernant la détermination des zones d'application en matière d'allègements fiscaux (RS 901.022.1).  Agenda : ouverture de la consultation d'ici à fin 2014 ; entrée en vigueur au plus tard début 2016.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introduction d'un plafond en valeurs absolues, fixé à l'avance, pour l'octroi d'allègements fiscaux.</li> <li>Redéfinition des zones d'application</li> <li>Diverses adaptations techniques</li> </ul>
<b>Révision partielle de la loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE)</b>	Après la consultation réalisée entre le 9 octobre 2013 et le 23 janvier 2014, les documents suivants sont soumis au Conseil fédéral: <ul style="list-style-type: none"> <li>rapport sur les résultats de la procédure de consultation concernant la révision partielle de la LASRE et de l'OASRE, pour prise de connaissance / adoption ;</li> <li>message concernant la modification de la LASRE et le projet de loi, pour adoption et transmission au Parlement.</li> </ul> Agenda (provisoire) : <ul style="list-style-type: none"> <li>transmission au Parlement : session d'été 2014</li> <li>traitement par le premier conseil : session d'automne 2014 / deuxième conseil : hiver 2014</li> <li>entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> juillet 2015 ou au plus tard 1<sup>er</sup> janvier 2016</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les assurances de l'ASRE doivent être complétées durablement par l'assurance du crédit de fabrication, la garantie des cautions (« bonds ») et la garantie de refinancement. Les PME orientées vers l'exportation en bénéficient également.</li> <li>Les conditions-cadre régissant la conclusion de contrats de réassurance de droit privé doivent être modifiées. A l'avenir, l'ASRE devra normalement être en mesure d'octroyer ses polices d'assurance et ses garanties sous la forme d'une décision. Il s'agit notamment en l'occurrence de soulager administrativement les clients et l'ASRE.</li> <li>Des modifications de l'ordonnance sont également prévues parallèlement à la loi (taux de couverture et critères de valeur ajoutée)</li> </ul>
<b>Système de cautionnement</b>	Suite à son rapport de 2013 sur le système de cautionnement, le Conseil fédéral a chargé le DEFR, par arrêté du 20 novembre 2013, de préparer un projet de révision de l'ordonnance sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises (RS 951.251).  Agenda: projet d'ordonnance à la direction du SECO et au SG DEFR jusqu'à fin mai 2014; entrée en vigueur au plus tard le 01.01.2016	La révision porte sur trois points: <ul style="list-style-type: none"> <li>Actuellement, la Confédération assume, outre la perte de crédit proprement dite, d'autres coûts qui accompagnent cette perte (intérêts, taxes bancaires). L'ordonnance doit explicitement régler la prise en charge de tels coûts.</li> <li>Le devoir de diligence des organisations de cautionnement doit être réglé sans équivoque dans l'ordonnance.</li> <li>Les éléments d'explication substantiels doivent figurer dans l'ordonnance et les notes explicatives seront supprimées.</li> </ul>
<b>Tourisme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutien de Enjoy Switzerland par la NPR (phase pilote 2014-2015, év. partie du</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les régions/destinations doivent recevoir le soutien de Suisse</li> </ul>

Affaire planifiée	Activités prévues et plage temporelle éventuelle	Priorités
	programme d'impulsion 16-19) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiative de la Confédération concernant les sports de neige</li> <li>• Modernisation de la SCH (les dispositions d'exécution modernisées doivent entrer en vigueur en 2015)</li> </ul>	Tourisme pour procéder à leur positionnement et concevoir leur offre. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les écoles doivent organiser davantage de camps de ski/journées blanches.</li> <li>• L'activité de soutien de la SCH doit être adaptée suite à l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires.</li> </ul>
<b>Stratégie énergétique 2050</b>	Débat parlementaire en cours (actuellement au sein de la Commission compétente du premier conseil, la CEATE-N).	Sortie de l'énergie nucléaire, réorientation de la politique énergétique, intensification de l'encouragement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, deuxième étape comprenant le passage d'un système de subventionnement à un système d'incitation dès 2021.
<b>Stratégie Réseaux électriques</b>	Travaux conceptionnels, consultation prévue à la fin de 2014	Créer les conditions-cadre pour transformer et développer les réseaux électriques en temps utile. Recoupement avec le plan sectoriel des réseaux d'énergie.
<b>Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité</b>	Travaux en cours	Les étapes suivantes sont prévues pour 2014 : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixation du corridor pour le projet de ligne 220/380 kV d'EWZ Waldegg-Wollishofen</li> <li>• Fixation du corridor pour le projet de ligne 132 kV des CFF Steinen-Etzelwerk</li> <li>• Fixation du périmètre de planification pour le projet de ligne 220/380 kV de Swissgrid Niederwil-Obfelden</li> <li>• Reprise (adaptation de corridor probable) de la procédure d'audition et de participation pour le projet de ligne 220/380 kV de Swissgrid Airola - Lavorgo</li> <li>• Procédure d'audition et de participation pour le projet de ligne 132 kV des CFF Obergösgen-Rohr</li> </ul>
<b>Plan sectoriel Dépôts en couches géologiques profondes</b>	Etape 1 jusqu'à la mi-2016, étape 3 jusqu'à environ 2023	L'étape 2 actuellement en cours permet de concrétiser les projets de dépôt avec la participation des régions d'implantation et de clarifier leurs impacts en termes socioéconomiques et d'aménagement du territoire. L'étape 3 sera celle de la décision, soumise à référendum, du Conseil fédéral et du Parlement.
<b>Politique agricole 2018-2021</b>	Automne 2014 : discussion du Conseil fédéral Premier semestre 2015 : consultation Début de 2016 : délibération parlementaire sur le message ; On ne saurait encore dire aujourd'hui si l'étape 18-21 contiendra une révision de la loi sur l'agriculture (LAgr), outre les adaptations des ordonnances sur l'agriculture.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positionner fructueusement l'agriculture et la filière alimentaire sur les marchés.</li> <li>• Utiliser durablement et efficacement les ressources naturelles.</li> <li>• Soutenir le développement entrepreneurial des exploitations agricoles.</li> <li>• Le système de paiements directs décidé l'année passée par le Parlement sera maintenu dans les grandes lignes au-delà de 2017.</li> </ul>
<b>2<sup>e</sup> révision de la LAT</b>	Les discussions ont repris.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planification de la Confédération, planification directrice des cantons</li> <li>• Protection et utilisation des sols</li> <li>• Construire hors des zones à bâtir</li> </ul>

Affaire planifiée	Activités prévues et plage temporelle éventuelle	Priorités
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Planifier dans le cadre d'espaces fonctionnels; construire et aménager dans le sous-sol</li> <li>Coordonner l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement</li> <li>Encourager la construction de logements à des prix avantageux</li> </ul>
<b>Développement de la politique des agglomérations menée par la Confédération</b>	Sera soumis au Conseil fédéral simultanément à la politique pour les régions de montagne et les espaces ruraux (février 2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consolider et optimiser les domaines existants de la politique des agglomérations.</li> <li>Compléter la politique des agglomérations par les champs d'action thématiques « Aménagement des espaces non-construits », « Compétitivité générale » et « Niveau métropolitain »</li> <li>Des champs d'action thématiques supplémentaires sont en préparation.</li> </ul>
<b>Projets-modèles</b>	De nouveaux projets seront lancés en 2014 et mis en œuvre d'ici à 2017.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en œuvre l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti</li> <li>Aménager les espaces non construits dans les agglomérations</li> <li>Créer une offre de logement suffisante et adaptée aux besoins</li> <li>Favoriser l'économie dans les espaces fonctionnels</li> <li>Utiliser et valoriser durablement les ressources naturelles</li> </ul>
<b>Disposition constitutionnelle générale sur l'approvisionnement de base</b>	Les délibérations parlementaires sont en cours.	Assurer le meilleur approvisionnement possible de la population en biens de base et en services répondant aux besoins courants.
<b>Programmes pilotes relatifs au changement climatique</b>	Les projets ont commencé début 2014.	Les projets novateurs et exemplaires visant l'adaptation au changement climatique sont appuyés et mis en œuvre avec l'aide financière de la Confédération.
<b>Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse</b>	Agenda: adoption du PA SBS en automne 2014 par le Conseil fédéral, puis mise en œuvre	Pour les régions de montagne/espaces ruraux en particulier : utilisation durable de la biodiversité, création d'une infrastructure écologique.
<b>Politique forestière 2020</b>	Le Conseil fédéral a fixé, en date du 31.08.2011, l'orientation stratégique de la politique forestière fédérale. La mise en œuvre des mesures, qui a commencé, doit s'achever en 2020.	Visions, objectifs et mesures en vue de l'exploitation durable de la forêt suisse.
<b>Loi sur la protection des eaux de janvier 2011</b>	Mise en œuvre des mesures prévues.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revitalisation des cours d'eau visant à restaurer leurs fonctions naturelles</li> <li>Variations de débit : réduire les effets dommageables des éclusées causées par les centrales hydroélectriques</li> <li>Alluvions : mesures visant à réactiver le régime de charriage</li> <li>Migration des poissons : restauration du libre passage des poissons le long des cours d'eau</li> <li>Eaux résiduelles : assainissement des tronçons de cours d'eau où les quantités d'eau résiduelles sont insuffisantes</li> </ul>
<b>Mise à jour de la conception Paysage suisse</b>	Début des travaux : 2014/2015	Conception selon l'art. 13 LAT (surtout important pour les politiques sectorielles de la Confédération)

## Annexe 5 Exemples de mesures et responsabilités envisageables

Principe	Objectif	Mesure	Responsabilité	Levier d'action
Principe 1 : coordination horizontale et verticale	Créer un organe de pilotage et de contrôle pour mettre en œuvre la stratégie au niveau de l'administration fédérale (pilotage horizontal).	Renforcer le Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER). Le RCER devrait être élargi thématiquement (p. ex. à l'OFEN ou à la CTI), il devrait être renforcé institutionnellement (p. ex. grâce à la représentation des directeurs d'office) et il devrait être développé en un « RCER+ ».	SECO, ARE, OFAG, OFEV, OFEN, év. d'autres ; direction à définir	Levier d'action orienté en fonction de l'espace et des acteurs
	Créer un organisme en vue d'améliorer l'implication des acteurs étatiques (tripartites) et des acteurs de la société civile (pilotage vertical) pertinents pour les régions de montagne et les espaces ruraux.	Mettre sur pied un organisme pour renforcer la coordination verticale.	SECO, ARE, OFAG, OFEV, OFEN, év. d'autres ; direction à définir	Levier d'action orienté en fonction de l'espace et des acteurs
Principe 2 : concentration de l'allocation des ressources de la Confédération	Ajuster les instruments promotionnels, orientés en fonction des acteurs (annexe 3), aux objectifs de la stratégie.	Renforcer le RCER+ comme organe de contrôle et de pilotage au niveau fédéral pour tous les instruments promotionnels de la Confédération orientés en fonction des acteurs : développer des conventions contractuelles entre les prestataires publics et non publics (p. ex. par le biais de conventions-programmes).	SECO, ARE, OFAG, OFEV, OFEN, év. d'autres ; direction à définir	Levier d'action orienté en fonction des acteurs
Principe 3 : approche « du bas vers le haut »	Accroître la liberté d'action de la Confédération en faveur de projets novateurs visant à promouvoir les régions de montagne et les espaces ruraux.	Mettre à disposition des ressources de politique sectorielle au profit de projets-modèles intersectoriels communs. Les objectifs des projets communs sont définis dans le cadre de l'organisme de coordination verticale, tandis que l'attribution horizontale de ressources entre les offices doit être défini au sein du RCER+.	RCER+, organisme de coordination verticale	Levier d'action orienté en fonction des acteurs
	Garantir l'implication dans les processus « du bas vers le haut » de tous les acteurs pertinents pour le développement territorial.	Lier l'attribution de ressources aux instruments du levier d'action orienté en fonction des acteurs à l'existence d'un groupe d'acteurs régionaux. La Confédération peut soutenir un tel GAR à condition que les gestionnaires régionaux, les communes ou le canton et les entreprises ou la société civile soient chacun représentés par au moins une personne.	RCER+, organisme de coordination verticale	Levier d'action orienté en fonction des acteurs
	Ajuster les activités « du bas vers le haut » aux perspectives de développement à long terme spécifiques au territoire concerné.	Les perspectives de développement à long terme servent de base aux projets et aux initiatives que les GAR développent. Ces perspectives peuvent être développées sous diverses formes (conférences prospectives, processus d'établissement d'un agenda régional, etc.), mais elles sont révisées périodiquement et servent de base stratégique aux projets initiés au niveau de la région.	GAR	Levier d'action orienté en fonction des acteurs
Principe 4 : partenariat ville-campagne	Examiner de nouveaux modèles de rémunération des biens et des services d'écosystème.	Créer des bases (scientifiques, politiques) dans le cadre de projets communs (p. ex. projets-modèles).	SECO, ARE, OFAG, OFEV, OFEN, év. d'autres ; direction à définir	Levier d'action orienté en fonction de l'espace
	Harmoniser la politique des agglomérations avec la politique du milieu rural et avec la présente stratégie.	Impliquer les régions de montagne et les espaces ruraux dans l'aménagement des espaces d'action fonctionnels.	ARE	Levier d'action orienté en fonction de l'espace
	Renforcer la coopération entre la ville et la campagne.	Utiliser des plateformes pour favoriser l'échange de connaissances et d'expériences aux niveaux national et international.	Organisme de coordination verticale, év. direction du RCER+	Levier d'action orienté en fonction de l'espace et des acteurs
	Associer les régions de montagne et les espaces ruraux aux réseaux internationaux.	Entretien conséquemment les partenariats et assurer la coordination avec les réseaux existants, par exemple INTERREG, Convention alpine, stratégie macro-régionale pour l'espace alpin, Alliance dans les Alpes, etc.	Organisme de coordination verticale, év. direction du RCER+	Levier d'action orienté en fonction de l'espace et des

				acteurs
Principe 5 : mesure de l'impact et communication	Améliorer le contrôle de l'effet des mesures sur le développement des régions de montagne et des espaces ruraux.	Développer des objectifs intersectoriels communs, des modèles d'impact et des indicateurs permettant de mesurer les effets des mesures politiques prises dans le but de développer les régions de montagne et les espaces ruraux, tout en tenant compte des évaluations déjà disponibles par ailleurs.	RCER+	Levier d'action orienté en fonction de l'espace et des acteurs
	Sensibiliser la population aux fonctions et aux défis des régions de montagne et des espaces ruraux, de même qu'à leur lien avec le développement urbain ou national.	Elaborer et mettre en œuvre un concept de communication.	Organisme de coordination verticale	Levier d'action orienté en fonction de l'espace et des acteurs

## Annexe 6 Glossaire

<b>Nouveau paradigme pour le milieu rural</b>	Le nouveau paradigme pour le milieu rural appelle une concentration territoriale accrue des politiques d'encouragement étatiques en faveur des espaces ruraux. Selon ce paradigme, les potentiels spécifiques à une région doivent être reconnus et mis en valeur. Ainsi, les investissements ciblés, notamment en capital humain et en capital social, permettront de générer de la valeur ajoutée localement et régionalement.
<b>« du bas vers le haut » vs « du haut vers le bas »</b>	Initiatives et projets lancés soit par des privés, des communes et des régions (du bas vers le haut) ou inversement par la Confédération (du haut vers le bas).
<b>LEADER</b>	LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) est un programme de soutien de l'Union européenne qui permet d'encourager depuis 1991, dans l'espace rural, des activités exemplaires par leur caractère novateur. Vu le succès rencontré par son utilisation, l'approche du programme LEADER constitue depuis 2006 une priorité autonome de la politique structurelle régionale de l'Union européenne.
<b>Politiques à incidence spatiale</b>	Sont dites à <i>incidence spatiale explicite</i> les politiques transversales dont le périmètre d'impact sur le territoire est explicite (p.ex. l'aménagement du territoire ou la politique régionale). Les politiques à <i>incidence spatiale implicite</i> sont les politiques sectorielles dont les mesures exercent des effets implicites sur le territoire (p. ex. par l'amélioration de l'accessibilité physique des régions grâce à la politique des transports ou par la création de valeur directe ou indirecte et d'emplois grâce à la politique de défense).
<b>Politiques sectorielles</b>	Divers domaines politiques de la Confédération qui se rapportent à un domaine thématique spécifique, par exemple la politique agricole ou la politique d'aménagement du territoire.
<b>Gouvernance</b>	La notion de gouvernance décrit abstraitement les systèmes spécifiques de pilotage et de réglementation en termes de structures et de processus des organisations privées et publiques.
<b>Régions de montagne et espaces ruraux</b>	Les différences entre les approches théoriques de ces deux types d'espace ne facilitent pas leur définition claire. Dans le présent rapport, on s'est référé au classement de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), selon lequel les régions de montagne et les espaces ruraux se subdivisent en trois types d'espace : les espaces ruraux périurbains, les espaces ruraux périphériques et les centres touristiques alpins. La présente stratégie complète ces trois types d'espace par une quatrième catégorie, celle des villes et centres de petite et moyenne dimension / centres ruraux.
<b>Coopération horizontale</b>	Coopération intersectorielle au même niveau de l'Etat. En Suisse, il peut s'agir par exemple de la coopération entre des offices fédéraux.
<b>Coopération verticale</b>	Coopération entre divers niveaux administratifs et politiques. En Suisse, il peut s'agir par exemple de la coopération entre la Confédération, les cantons, les communes et les acteurs de la société civile.

**Secrétariat d'Etat à l'Economie SECO**

Politique régionale et d'organisation du territoire

Holzikofenweg 36

3003 Berne

Tél. +41 58 462 28 73

[www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch), [info.dsre@seco.admin.ch](mailto:info.dsre@seco.admin.ch)