

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



Contribution du SAB et de la Conférence des régions (CdR) au futur développement de la nouvelle politique régionale à partir de 2024

Table des matières

Résumé	2
1. Situation initiale	4
2. Évaluation de la NPR 2016 - 23	4
3. Les défis futurs de la politique régionale	8
4. Propositions pour la future politique régionale	10
5. Besoins d'adaptation en dehors de la NPR.....	17

Berne, le 10 juillet 2020
Thomas Egger / Peter Niederer SAB

Résumé

La nouvelle politique régionale est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008. Sur la base des expériences acquises, le SAB, en collaboration avec la Conférence des régions (CdR), a déjà élaboré des propositions de réforme en 2013. Ces propositions ont été mises à jour avec des représentants régionaux en août 2017, puis discutées avec les membres de la CdR en mars / avril 2020. Elles se focalisent sur la prochaine période de la NPR, soit à partir de 2024.

La pandémie du coronavirus, du printemps 2020, a clairement démontré à quel point les chaînes de valeur mondiales sont sujettes aux crises. L'objectif de la politique économique suisse doit réduire notre vulnérabilité face aux crises, ainsi que favoriser la résilience de la société et de l'économie. Il s'agit notamment de renforcer les cycles économiques régionaux. La politique régionale est prédestinée à apporter une contribution à cet égard ; elle doit être orientée en conséquence. En outre, la politique régionale de la Confédération devrait se concentrer principalement sur les régions structurellement faibles, la distinguant ainsi clairement des autres domaines politiques, en les complétant si nécessaire.

En principe, on peut affirmer que seuls quelques points de la loi fédérale sur la politique régionale doivent être révisés. Cependant, les ajustements, dans le domaine de la mise en œuvre, semblent plus importants, que ce soit au niveau des arrêtés fédéraux, des programmes pluriannuels ou de leur exécution.

Des adaptations de la **loi fédérale sur la politique régionale** sont nécessaires dans les domaines suivants :

- Dans le soutien aux infrastructures, la politique régionale doit s'écarter de la notion exclusive de valeur ajoutée et soutenir également des infrastructures qui améliorent l'attractivité d'une région. A ce titre, il convient de compléter l'article 7 de la loi fédérale.
- La coopération transfrontalière doit être retirée de la politique régionale, sinon la marge de manœuvre sera trop étroite par rapport aux programmes européens. Si la coopération transfrontalière devait toutefois continuer à faire partie de la NPR, les taux de contribution fédéraux (actuellement de 50% maximum) doivent être ajustés à la hausse, afin de créer des conditions comparables à celles des pays et régions partenaires et de rendre cet instrument plus attrayant.

Un nouveau programme pluriannuel doit être établi pour 2024. Les ajustements suivants sont proposés par le biais du nouvel **arrêté fédéral sur le programme pluriannuel 2024 - 2031** :

- Il faut abandonner la notion d'exportation. Il faut plutôt se concentrer sur les régions structurellement faibles, car c'est là qu'il est possible d'obtenir l'impact le plus important avec le moins de ressources et de faire une distinction plus nette avec les autres domaines politiques.
- La numérisation doit explicitement figurer en tant que nouvelle priorité thématique.
- La possibilité de promouvoir des entreprises individuelles et des projets de petite envergure doit être explicitement incluse, afin d'établir une pratique uniforme dans les cantons.
- La politique régionale doit donner davantage de place pour les expérimentations et les nouvelles approches.
- Les compétences des acteurs régionaux doivent également constituer une priorité. Ils constituent les moteurs de l'innovation et du développement dans les régions.

Il existe également un potentiel d'optimisation dans la **mise en œuvre de la** politique régionale, bien que cela ne nécessite pas d'ajustements législatifs :

- La coopération intersectorielle doit être massivement développée.
- La coopération entre la Confédération, les cantons et les régions doit être développée, la Confédération se limitant à son rôle de leader stratégique. La coopération entre les cantons peut être améliorée et la participation des régions doit être institutionnalisée.
- La coopération intercantonale devrait être davantage encouragée, mais pas être artificiellement appliquée avec des quotas, là où cela n'a aucun sens.
- Le Projet de territoire suisse ne doit pas servir de cadre contraignant pour la NPR.
- Le traitement administratif par le SECO, pour les demandes de soutien, les rapports et les mesures d'efficacité doivent être simplifiés.

La NPR constitue un instrument important, mais ce n'est pas le seul, pour le développement des régions de montagnes et rurales. De nombreux domaines politiques ont un impact territorial. Dans le cadre de la réflexion sur la NPR, d'**autres domaines politiques** ont également été pris en compte, pouvant être résumés comme suit :

- La mise en œuvre de la politique en faveur des régions de montagnes et des rurales doit être concrétisée par un plan d'action.
- Des programmes de développement intégré doivent être mis en œuvre dans les régions.
- La législation fédérale doit être plus différenciée sur le plan territorial, y compris en matière d'aménagement du territoire. Lors de la pesée des intérêts de l'aménagement du territoire, les aspects écologiques et économiques doivent être mis sur un même pied d'égalité.
- La politique du tourisme doit être considérablement renforcée.
- À l'avenir, davantage de capital-risque doit être mis à la disposition des entreprises commerciales, par le biais de la promotion économique et la coordination avec la politique régionale doit être améliorée, là où c'est nécessaire.
- La formation et la recherche, ainsi que la promotion de l'innovation, doivent être plus fermement ancrées dans les régions de montagnes et rurales.
- Il faut combattre les causes de l'îlot de cherté suisse et différencier les produits suisses en conséquence.
- La Confédération doit s'engager activement pour créer des places de travail décentralisées.
- L'accessibilité de l'espace rural et des régions de montagnes doit être améliorée. A côté du réseau routier et du trafic régional, l'amélioration englobe également les télécommunications (haut débit) et la desserte postale.
- Des modèles territoriaux intégrés doivent de plus en plus être appliqués pour la fourniture de services de base.
- Les systèmes cantonaux de péréquation doivent compenser le retrait de la NPR du financement des infrastructures de base.
- Les régions rurales et de montagne doivent utiliser les potentiels de production d'énergie renouvelable. La stratégie énergétique 2050 doit mentionner explicitement cet objectif.

1. Situation initiale

La nouvelle politique régionale (NPR) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. La loi fédérale sur la politique régionale n'est pas limitée dans le temps. La NPR est mis en œuvre, au niveau fédéral, par le biais de programmes pluriannuels de huit ans (PP). Le SAB et la Conférence des régions (CdR), qui est constituée en tant que groupe de travail permanent du SAB, ont déjà traité la NPR à plusieurs reprises dans le passé et ont rédigé diverses propositions. En vue des travaux prévus de la Confédération sur la NPR à partir de 2024, ces propositions ont été à nouveau discutées et actualisées avec les membres du CdR. La base de ce document provient de l'analyse de 2013, qui a déjà été adaptée une fois en 2017.

Sur la base des expériences acquises dans le cadre de la NPR et des défis futurs pour les régions, ce rapport présente des demandes et des recommandations pour le développement de la politique régionale. Des ajustements du cadre juridique et de la mise en œuvre de la politique régionale sont nécessaires. En outre, le besoin d'adaptation dans d'autres domaines politiques a également été identifié au cours des travaux, pour autant qu'il puisse être déduit de l'expérience de la NPR et des défis mentionnés ci-dessus. Le SAB intégrera ces préoccupations dans le processus de développement de la NPR et dans la conception des différentes politiques sectorielles.

2. Evaluation de la NPR

Après plus de dix ans, il est possible de faire le point sur la NPR. Cette évaluation a été discutée lors de l'atelier de la CdR en août 2017. Plusieurs thèmes principaux ont émergé de cette discussion.

Renforcement de la gouvernance - avec un potentiel d'amélioration

Dans la plupart des cas, les régions ont déjà pu s'imposer comme des acteurs centraux du développement régional, au sein de leur territoire, au cours de la période 2008-15. La création de nouvelles unités régionales plus importantes, comme dans les cantons de Berne, du Tessin et du Valais, a eu pour effet positif de fournir une masse critique plus importante pour l'élaboration de stratégies et le traitement, ainsi que la supervision de projets. La politique régionale peut donc avoir davantage d'impact sur le terrain. Lorsque des unités régionales plus importantes ont été créées, cela s'est généralement réalisé avec la participation des agglomérations. Cela a également permis d'améliorer le partenariat urbain-rural au niveau opérationnel. Un exemple typique est la région du Haut-Valais, qui, outre la mise en œuvre de la NPR, est également responsable du programme d'agglomération et du développement économique.

La coopération entre les régions s'est également améliorée, même s'il existe encore une certaine concurrence, afin d'obtenir les meilleurs projets. Les plates-formes de dialogue interrégionales et intercantionales, telles que la Conférence des régions, contribuent à promouvoir la coopération entre les régions. La coopération entre les régions et les cantons est évaluée différemment. Selon les cantons, les régions peuvent ou non participer à l'élaboration du programme cantonal de mise en œuvre. Là où ce n'est pas le cas, il est certainement possible d'améliorer la situation.

Du point de vue des régions, il faut noter que la Confédération ne négocie plus qu'avec les cantons. La loi fédérale sur la politique régionale n'accorde qu'une importance très marginale aux régions. La situation était différente dans le cadre de la LIM, où les régions disposaient

d'un mandat clair par le biais de la loi fédérale. La loi légitimait alors les régions qui étaient des interlocuteurs centraux pour toutes les questions liées au développement régional. Les régions pouvaient ainsi s'affirmer vis-à-vis du canton; elles étaient légitimées par le mandat octroyé par la Confédération.

La création de régions de plus grande dimension a conduit certaines communes de montagne à se sentir négligées par la région. Cela peut aboutir à des crises identitaires au sein des communes concernées et à des tensions entre grandes et petites communes au sein même de la région.

Dans le cadre de la loi sur les secondes résidences, le programme d'impulsion touristique 2016-19 a mis à disposition 200 millions de francs supplémentaires, en tant que mesure d'accompagnement. Cependant, les fonds disponibles n'ont été que partiellement utilisés. Ce fait met également en évidence un problème de gouvernance. Le traitement des demandes est compliqué et le cofinancement par les cantons constitue un obstacle.

L'approche axée sur la valeur ajoutée fait ses preuves en principe...

Sur le fond, la priorité sur la création de valeur ajoutée est bien accueillie. Dans les régions de montagnes, il est indispensable de créer des places de travail dans des secteurs porteurs d'avenir. L'accent sur la création de valeur ajoutée encourage l'innovation et une attitude entrepreneuriale. Cela entraîne dans bien des cas l'implication des acteurs économiques de la NPR. Dans la pratique, force est de constater que les acteurs économiques font souvent preuve de la plus grande retenue. La NPR est souvent mal connue ou mal comprise, car la politique régionale n'est pas une politique de clocher, mais une politique de coopération entre communes voisines et autres régions. En outre, le critère de la taille supra-entreprise s'avère être un obstacle, surtout dans les petites régions, de même que dans les secteurs hautement spécialisés. La NPR exclut le subventionnement individuel des entreprises. Toutefois, il est tout à fait possible qu'une région dépende fortement d'une seule entreprise. Certaines sociétés ne peuvent pas s'engager dans une coopération interentreprises. Dans ce cas, il faut créer des coopérations artificielles ou renoncer au soutien.

Dans certaines régions des branches comme l'industrie de la construction, l'agriculture ou le tourisme sont dominantes. Ces branches mettent à disposition des places de travail importantes, mais créent une faible valeur ajoutée. La question se pose alors : comment implanter dans un tel contexte des projets à forte valeur ajoutée ? En outre, les personnes compétentes font souvent défaut.

...mais on s'est trop écarté du soutien aux infrastructures

Le soutien aux infrastructures a fait l'objet d'un changement de cap radical avec l'introduction de la NPR. La NPR a abandonné explicitement le soutien aux infrastructures de base. Elle se distancie de l'objectif de correction des disparités qui relève maintenant de la nouvelle péréquation financière, entrée en vigueur en même temps que la NPR. Dans le cadre de la NPR, seules les infrastructures de développement axées sur la valeur ajoutée sont encouragées par des prêts. Bien que cette approche semble en principe correcte, il y a ici une marge d'interprétation considérable, qui dans la pratique est souvent perçue de manière très restrictive. Un retour au soutien aux infrastructures de base n'est pas approprié. En revanche, il doit être possible, à l'avenir, de soutenir des infrastructures contribuant à améliorer l'attractivité du lieu d'implantation. Les projets ne doivent donc pas seulement être évalués sous l'angle de l'économie d'entreprise, mais les critères d'économie publique et de développement régional doivent également être pris en compte.

Le critère d'exportation est problématique

Il s'agit d'un aspect central de la NPR. Seuls, les projets contribuant aux exportations de la région font l'objet d'un soutien. Pour un petit canton, il est facile de remplir ce critère. Mais quelle est la situation dans un grand canton ? La performance d'une région d'un canton représente-t-elle aussi une cause digne d'être promue ? Quelle attitude adopter vis-à-vis de

projets qui renforcent les circuits économiques régionaux ? Est-ce que la substitution aux importations peut aussi être considérée comme de l'exportation ? Ces questions, ainsi que d'autres, ont conduit dans la pratique à des interprétations très divergentes. Le modèle de la base exportatrice n'est par ailleurs qu'un des nombreux modèles théoriques du développement régional. La NPR ne doit pas se baser sur ce seul modèle théorique, mais doit aussi prendre en compte d'autres modèles, tels que l'économie résidentielle ou le développement régional endogène.

Le champ de la NPR est trop restrictif

De nombreux projets dans le domaine touristique sont soutenus dans le cadre de la NPR, au nom du principe du soutien aux exportations. C'est positif en raison de l'importance du tourisme pour de nombreuses régions. Dans les autres domaines, l'orientation sur les exportations est trop restrictive et l'octroi d'une aide entraîne trop souvent des discussions sans fin. En outre, l'accent sur la valeur ajoutée ne permet pas de prendre en compte les aspects du développement durable, dans ses trois dimensions, au niveau régional.

Les priorités thématiques de la NPR sont définies dans le programme pluriannuel de la Confédération. Par conséquent, la NPR est axée sur des thèmes spécifiques pendant huit ans. Compte tenu de l'évolution rapide de l'environnement, une telle restriction n'est pas appropriée. Il faut créer plus de flexibilité dans ce domaine.

Mise en œuvre de la NPR par les cantons : des améliorations sont possibles

Les cantons jouent un rôle central dans la NPR. Ils définissent au travers de leurs programmes de mise en œuvre l'orientation de la NPR sur leur territoire et fixent des priorités. L'exécution de la politique régionale présente de grandes différences d'un canton à l'autre. Ainsi, le canton des Grisons ne soutient que des projets d'un volume supérieur à un million de francs. De petits projets n'ont aucune chance d'être soutenus via la NPR. Toutefois, des petits projets apportent des impulsions déterminantes dans des petites communes de montagne. Parfois, la masse critique pour de plus grands projets fait défaut. La concentration sur les grands projets conduit implicitement à une concentration des moyens sur les centres et pénalise les territoires périphériques.

Les cantons gèrent les moyens de la NPR. Les cantons choisissent quels projets soutenir ou non. Selon les déclarations des régions, certains cantons ont tendance à donner la priorité à leurs propres projets, tandis que ceux des régions ont du mal à être acceptés. Les critères d'approbation des projets par les cantons ne sont souvent pas transparents.

La Confédération attache une grande importance aux projets supracantonaux. Cette approche n'est pas mauvaise a priori, car elle favorise la coopération dans des domaines fonctionnels, par-delà les frontières administratives. Cependant, les projets supracantonaux représentent un défi majeur pour les cantons et, dans une plus large mesure, pour les régions. La seule question visant à déterminer quel canton fera office de chef de file peut donner lieu à de longues discussions.

Inclusion des politiques sectorielles : des progrès sont indispensables

L'un des objectifs déclarés de la NPR est une meilleure intégration des politiques sectorielles ayant un impact spatial (axe 2 de la NPR). De manière générale, il convient de noter qu'une coopération intersectorielle accrue est restée un vœu pieux jusqu'à ce jour. Il est symptomatique de constater que le SECO n'ait pas de stratégie pour une mise en œuvre pratique de l'axe 2 de la NPR. Malheureusement, l'application de la motion de Maissen «Stratégie de la Confédération pour les régions de montagnes et les espaces ruraux» n'a pas encore apporté d'amélioration à cet égard.

L'intégration d'Interreg n'a pas fait ses preuves.

La NPR a également intégré la coopération transfrontalière. Pour que les projets Interreg puissent être soutenus par la Confédération, ils doivent remplir les critères économiques de la NPR. Cela limite fortement les possibilités de participation de la Suisse, vis-à-vis de ses partenaires européens. L'UE couvre un éventail de sujets beaucoup plus large que la Suisse et soutient également des projets dans les domaines comme l'aménagement du territoire, la prévention des risques naturels, du développement social, etc. En matière de coopération territoriale transfrontalière, l'UE accorde une grande importance à la cohésion territoriale. L'économie est une composante parmi d'autres, mais pas la seule. En se concentrant sur des projets à valeur ajoutée, selon les critères de la NPR, la Suisse ne peut profiter de certains potentiels de coopération avec d'autres régions de l'UE. En plus, il y a une grande divergence entre les moyens financiers dont les partenaires européens peuvent bénéficier et les moyens financiers suisses mis à disposition de la NPR pour Interreg. Ainsi, pour la plupart des régions, Interreg ne présente que peu d'intérêt en tant qu'instrument de politique régionale. Et plusieurs cantons n'attachent pas beaucoup d'importance à cet instrument. La faible participation des partenaires suisses au programme Interreg C'est symptomatique. En intégrant Interreg dans la NPR, la Suisse n'exploite pas le potentiel de coopération avec d'autres régions européennes, ainsi les solutions communes permettant de faire face aux problèmes transfrontaliers.

Maintenir les allègements fiscaux

La politique d'allègements fiscaux (anciennement arrêté Bonny) a aussi été intégrée à la NPR. Un champ d'application territorial spécifique a été défini pour ces allègements fiscaux. Ainsi, seuls quelques cantons bénéficient de cet instrument. Les cantons et régions concernés ont exprimé leur satisfaction quant à l'utilisation de cet instrument et souhaitent le maintenir.

Un instrument supplémentaire : l'accès au capital risque

Très souvent, les projets de développement régional comportent un risque entrepreneurial. Ils sont d'une importance cruciale pour l'avenir d'une région et devraient donc être soutenus par des fonds publics. Dans ce cas, l'accès au capital-risque est nécessaire.

Pas d'extension du périmètre

Le périmètre de la politique régionale a été étendu à l'ensemble de l'espace rural, avec la NPR. La NPR dispose tendanciellement de moins de moyens que l'ancienne « politique régionale. La Confédération met à disposition 30 millions de francs, alors qu'avant, il s'agissait de 120 millions. Il faut cependant aussi tenir compte des remboursements des prêts, ce qui porte le montant annuel à disposition de la NPR à 70 millions. L'extension du champ d'application géographique à l'ensemble de l'espace rural est légitime ; les problèmes et les enjeux étant identiques. Toutefois, une nouvelle extension du périmètre aux grandes agglomérations conduirait à une dilution des moyens et des objectifs.

Eviter des doublons dans la mise en œuvre de l'axe 3 de la NPR

La NPR a également pour objectif d'améliorer les compétences des acteurs de la politique régionale, qui comprend notamment un système de transfert de connaissances issues de la politique régionale. Dans ce cadre, un mandat externe a été confié à Regiosuisse. Dans beaucoup de domaines, Regiosuisse fournit de bons services. Mais il faut aussi constater que les expériences existantes n'ont pas été suffisamment prises en compte. Les synergies avec d'autres acteurs nationaux de la politique régionale ne sont pas utilisées pleinement. La question se pose si le volume du mandat de Regiosuisse n'est pas disproportionné par rapport au cercle des bénéficiaires potentiels.

3. Les défis futurs de la politique régionale

Les régions sont confrontées à de nombreux défis. Il s'agit à la fois de défis généraux et de défis très spécifiques dans le cadre de la mise en œuvre et de l'application de la politique régionale.

Émigration et changement démographique

Certaines régions de montagnes sont touchées par l'émigration. L'émigration est souvent sélective, surtout dans le cas de la fuite des cerveaux (brain drain). La fuite des cerveaux implique une diminution du potentiel d'innovation des régions concernées. De plus, les régions touchées sont confrontées à un taux élevé de personnes âgées et doivent supporter les charges correspondantes. D'autre part, il n'y a parfois pas assez d'élèves pour maintenir certaines écoles. Dans l'ensemble, le potentiel de pouvoir d'achat de ces régions touchées est plus faible, des infrastructures d'approvisionnement, ainsi que des entreprises doivent être fermées. Dans les cas extrêmes, une spirale descendante s'installe ; phénomène qui est difficile à contrecarrer.

Changement climatique

Le changement climatique constitue un défi majeur, en particulier pour le tourisme. Le tourisme doit répondre à cette problématique en proposant de nouvelles offres. Toutefois, le changement climatique augmente également le potentiel de risques naturels (précipitations plus intenses, fonte du permafrost, laves torrentielles plus fréquentes, etc.), ce qui entraîne des dommages aux infrastructures. Les régions montagneuses sont particulièrement touchées par ces catastrophes naturelles en raison de leur topographie. Cependant, les événements ont également un impact sur le Plateau, par exemple lors d'inondations ou lorsque les routes de transit traversant les régions montagneuses doivent être fermées.

De nouveaux concepts pour l'approvisionnement de base

La fourniture de services de base dans des domaines tels que la poste, les transports publics, les télécommunications, les écoles (etc.), contribue largement à l'attractivité résidentielle et économique d'une région. Compte tenu de l'état des finances publiques et de l'évolution des conditions politiques, l'approvisionnement de base est sous pression. La restructuration du réseau postal, ainsi que les plans de démantèlement des transports publics régionaux que la Confédération ne cesse d'envisager en sont les symptômes. Les régions montagneuses et rurales doivent réagir de manière proactive, par le biais de concepts innovants. Le potentiel des technologies de l'information et de la communication doit être exploité (accès aux connexions à haut débit). La répartition territoriale des fonctions liées à la vie, au travail et aux loisirs doit également être prise en compte.

L'importance future de l'agriculture

L'agriculture est en constante évolution structurelle. La question se pose de savoir quel rôle elle peut encore jouer, à l'avenir, dans le développement des régions. Dans le cadre de la PA2014 - 17, le système de paiement direct a été modifié, passant de contributions basées sur la production à des contributions liées à la surface. Les approches écologiques et territoriales ont de plus en plus leur place dans la politique agricole, par exemple avec les projets de développement régional et les contributions à la qualité des paysages. Cette orientation a été consolidée avec la PA2018 - 21 et doit être poursuivie avec la PA2022+.

Utiliser le potentiel des énergies renouvelables

L'abandon progressif de l'énergie nucléaire représente une opportunité pour les régions de montagnes et rurales. Cela peut contribuer de manière significative à l'augmentation du recours aux énergies provenant de sources indigènes et renouvelables. Une approche prometteuse est le concept de région énergétique. En outre, la production d'énergie est plus apte que presque toutes les autres, pour remplir le partenariat ville - campagne.

Maîtriser la transformation du secteur industriel-commercial

Le secteur industriel et commercial joue un rôle majeur dans les régions de montagnes. Dans le périmètre du NPR, 29,3 % de la main-d'œuvre est employée dans le secteur secondaire, contre seulement 20,5 % dans le reste de la Suisse. Ce secteur est souvent négligé dans la politique régionale. Par conséquent, il y a relativement peu d'études et de concepts de base sur le sujet. La production industrielle dans les régions de montagnes est très hétérogène. Plusieurs régions dépendent de grandes entreprises individuelles, telles qu'Ems Chemie, Daetwyler, Lonza ou Constellium. Ces entreprises sont actives sur des marchés mondiaux et sont donc exposées aux changements globaux, par exemple en ce qui concerne les taux de change. Des régions comme l'Arc jurassien ou le canton de Glaris sont très dépendantes de l'industrie. Il est donc essentiel pour ces régions que le secteur artisanal et industriel s'adapte constamment aux fluctuations des marchés et développent des produits concurrentiels. Dans le cas contraire, les régions touchées doivent s'attendre à des évolutions douloureuses, comme en Autriche dans la région de Styrie, après l'effondrement de l'industrie des métaux lourds. Il est nécessaire de se préparer à de tels développements.

Utiliser la crise du tourisme comme une opportunité de repositionnement

Le tourisme connaît une profonde crise. La force du franc suisse, la vétusté des infrastructures et des équipements, ainsi que des coûts élevés font que la Suisse, en tant que destination touristique, continue de perdre de sa compétitivité au niveau international. A cela s'ajoute le changement climatique, qui représente un défi majeur, pour le tourisme d'hiver en particulier. L'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires, en mars 2012, a causé un véritable choc dans les régions largement orientées sur ce secteur. Un autre choc a été la crise du coronavirus, du printemps 2020, avec la fermeture, imposée par l'État, de toutes les structures touristiques. Face à ces défis, le tourisme doit se repositionner. Il faut donc développer des offres innovantes pour être ensuite commercialisées de manière ciblée. L'accent doit être mis sur le développement de nouvelles offres et l'investissement dans des produits appropriés.

Penser globalement, agir régionalement

La pandémie du coronavirus, du printemps 2020, a clairement montré à quel point les chaînes de valeur mondialisées sont sujettes à la crise. L'objectif de la politique économique suisse doit viser à réduire cette vulnérabilité et à renforcer la résilience de l'économie et de la société. Il s'agit notamment de renforcer les cycles économiques régionaux. Avec sa gamme d'instruments de soutien, la politique régionale est prédestinée à apporter une contribution à cet égard.

Renforcer les infrastructures numériques et la culture numérique

La crise du coronavirus a démontré la nécessité de disposer d'infrastructures numériques solides, ainsi que de bonnes compétences en la matière. D'un jour à l'autre, les élèves ont dû s'adapter à l'enseignement à distance et de nombreux employés adopter le travail à domicile. Les réseaux de télécommunications ont ainsi été poussés à la limite de leurs capacités. Les réseaux de fibres optiques et de téléphonie mobile doivent donc être rapidement étendus. En outre, des approches, telles que les villages intelligents, doivent davantage être développées. À cet égard, le SAB s'efforce d'encourager le plus grand nombre possible de communes de montagne à se transformer en villages intelligents.

Améliorer la gouvernance

La collaboration entre les différents acteurs, aux plans verticaux et horizontaux doit être fortement améliorée. La question de la place des régions se pose dans de nombreux cantons. Un autre enjeu est d'assurer que les moyens de la NPR parviennent effectivement aux acteurs régionaux. Dans ce contexte, l'ancrage démocratique des régions est important.

Ceci d'un côté pour pouvoir influencer la politique cantonale mais de l'autre côté, pour pouvoir promouvoir des projets à l'intérieur de la région même. A l'avenir, il appartiendra aux régions de développer des stratégies globales, prenant en compte l'ensemble des secteurs, afin de définir le développement futur. La relation entre les centres régionaux et les communes environnantes représente un enjeu important. Au niveau national, il s'agit de clarifier les relations entre les villes et les campagnes, ainsi que les interfaces entre la politique d'agglomération et la politique régionale. La collaboration entre les cantons n'est pas toujours optimale. Les stratégies de développement territorial s'arrêtent trop souvent aux frontières cantonales.

Renforcer les capacités d'innovation

Les capacités d'innovation font parfois défaut dans les régions. L'exode des cerveaux accentue encore cette problématique dans les petites régions peu peuplées. En conséquence, on se concentre trop souvent sur la défense des acquis, au lieu de chercher de nouvelles solutions. Les capacités d'anticipation font défaut. Les établissements de formation et la recherche peuvent apporter des impulsions extérieures. Cela suppose que la recherche se préoccupe à nouveau davantage des enjeux de l'espace rural et propose des solutions praticables.

Des exigences croissantes nécessitent des réformes structurelles

Les régions ne pourront faire face aux défis décrits ci-dessus qu'en unissant leurs forces. De petites, voire de très petites structures, ne répondent souvent pas à ces exigences. Cela concerne par exemple les petites communes ou les organisations touristiques de taille insuffisante. La création d'organismes disposant d'une masse critique suffisante s'impose. Cela ne nécessite pas nécessairement des fusions de communes, mais plutôt de bons modèles de coopération.

Reconnaissance des ressources des régions de montagnes

Les régions de montagnes disposent de nombreuses ressources, qu'il s'agisse du bois, de l'eau, de l'agriculture, de la production d'énergie, du paysage etc. Elles fournissent d'importants services comme la protection contre les dangers naturels. Mais ces ressources et les services fournis sont souvent insuffisamment reconnus ou valorisés. Des réflexions visant à mieux mettre en avant ces prestations sont indispensables.

Des stratégies spatiales différenciées

De nombreuses politiques sectorielles, comme l'aménagement du territoire, la formation et la recherche, la politique d'innovation, ainsi que la politique de santé, sont appliquées uniformément dans toute la Suisse. Elles ne tiennent pas compte de spécificités territoriales très variées. Par exemple, la politique d'encouragement à l'innovation devrait comprendre des mesures particulières pour les régions de montagnes.

4. Propositions pour développer la politique régionale

Sur la base de l'expérience des régions avec la politique régionale précédente, le CdR/SAB proposent diverses modifications pour améliorer la politique régionale. Certaines d'entre elles ne concernent que l'application de dispositions légales et ne nécessitent donc aucune adaptation législative. En tant qu'organisation nationale, le SAB fait principalement référence à la nécessité d'adaptation au niveau national. Cependant, afin de pouvoir réagir aux défis identifiés, des mesures sont parfois nécessaires au niveau cantonal et régional / communal.

Abandonner le principe d'exportation

Le critère faisant référence aux exportations est trop restrictif et exclut de nombreuses possibilités. La crise du coronavirus a également démontré à quel point une économie mondialisée est vulnérable. L'objectif de la politique économique suisse doit donc promouvoir plus fortement les chaînes de valeur locales et régionales. En particulier, la politique régionale doit y contribuer. L'augmentation du degré d'autosuffisance (substitution des importations) et la diversification économique sont d'une importance capitale pour améliorer les perspectives de développement et les possibilités d'emploi dans les régions de montagnes et rurales. Les approches liées à l'économie circulaire et à l'économie résidentielle doivent également être intégrées dans le développement régional. La politique régionale doit être renforcée et orientée de manière cohérente vers ces objectifs. À cet égard, la politique régionale doit s'éloigner de l'orientation unilatérale liée au principe d'exportation¹.

Le principe d'exportation doit être abandonné. Cela nécessite la suppression de l'article 5 de l'Arrêté fédéral relatif au programme pluriannuel

~~Art. 5 Approche de base en matière d'exportation~~

~~Les mesures que la Confédération encourage sur la base des conventions-programmes avec les cantons doivent, conformément à l'approche "base d'exportation", contribuer à renforcer les régions en tant que sites de prestations économiques exportables. Par exportation, on entend le transfert de biens ou de services de la région, du canton ou de la Suisse.~~

Abandonner une politique axée sur les centres

L'orientation de la NPR, axée sur les centres, doit également être abandonnée. La NPR doit surtout se concentrer sur les régions structurellement faibles, afin de compléter notamment la politique des agglomérations. L'orientation sur les centres figure dans l'article 2 de la loi fédérale sur la politique régionale. Il y est indiqué que les centres régionaux sont le moteur du développement. Cette déclaration n'est pas fautive en soi. Il n'est pas nécessaire de le corriger au niveau législatif. Toutefois, la NPR ne doit pas promouvoir une économie qui est déjà forte, notamment grâce à la politique d'agglomérations. Elle devrait plutôt intervenir là où le besoin est le plus grand et où les autres domaines politiques ont peu d'impact². C'est surtout le cas dans les régions structurellement faibles. Un impact plus important peut y être obtenu même avec peu de ressources. Cela signifie également que le Projet de territoire Suisse ne doit plus être utilisé comme cadre de référence pour la politique régionale (voir section suivante).

Le Projet de territoire suisse ne doit pas constituer un cadre contraignant pour la NPR

Le SECO, a tendance à utiliser le Projet de territoire Suisse comme cadre de référence pour la NPR. C'est par exemple le cas, lorsque les régions pouvant bénéficier d'avantages fiscaux ont été redéfinies. Ce procédé n'est pas admissible pour plusieurs raisons :

- Dans le Projet de territoire suisse, on dit clairement qu'il n'a pas de force contraignante pour les autorités politiques. Il est considéré comme un cadre d'orientation. S'il devait être utilisé en tant que critère pour l'examen des programmes cantonaux de mise en œuvre, il deviendrait alors contraignant.
- Avec la NPR, la responsabilité de la mise en œuvre de la politique régionale a été essentiellement déléguée aux cantons. Les programmes cantonaux de mise en

¹ Cela correspond également à la demande de la motion Bulliard-Marbach 17.4226 :

<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20174226>

² Cf. interpellation Candinas 17.4248: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20174248>

œuvre doivent donc avant tout être cohérents avec les stratégies cantonales de développement. Ces dernières sont généralement légitimées démocratiquement par les parlements cantonaux. Le Projet de territoire Suisse, en tant que cadre d'orientation non contraignant, ne doit pas interférer avec la souveraineté cantonale.

En tant que concept national, le contenu du Projet de territoire Suisse se trouve sur un plan permettant d'établir des comparaisons avec les stratégies cantonales de développement territorial ; ces dernières sont beaucoup plus détaillées. En outre, le Projet de territoire Suisse est très fortement orienté vers les aspects de planification, alors que les questions économiques, qui sont de première importance pour la politique régionale, sont d'une importance plutôt secondaire.

Promotion de projets à petite échelle et de projets d'entreprises individuelles

Même les petits projets peuvent donner une impulsion ou une contribution pour des projets plus importants, au sein de communes rurales et de montagne. Chaque canton a fixé des limites au financement des projets, selon lesquelles les petits projets ne sont pas toujours considérés comme ils le mériteraient. Limiter le financement de la NPR à quelques grands projets ne semble pas approprié et tend à désavantager les petites communes de montagnes et rurales. Cela peut conduire à ce que ces dernières se sentent désavantagées, au sein de leur propre région. Il convient également de noter que les grands projets impliquent des risques d'investissement considérables, comme l'a démontré la grande scierie du canton des Grisons, qui a échoué.

Pour les petits projets, les soutiens pour des entreprises individuelles devraient désormais être possibles. En particulier, dans les petites communes, il n'y a souvent pas deux entreprises pouvant collaborer dans le cadre d'un projet commun. Ainsi, l'exigence liée au lancement de projets interentreprises restreint les possibilités de soutiens, précisément là où elles sont le plus urgent, à savoir dans les régions structurellement faibles. Il faudrait donc pouvoir soutenir des entreprises individuelles, lorsqu'elles jouent un rôle non-négligeable au niveau local et lorsque l'investissement en question profite non seulement à l'entreprise mais aussi à l'économie locale.

Le critère du financement interentreprises n'a pas de base juridique au sein de la loi fédérale sur la politique régionale. Il s'agit donc d'une exigence de mise en œuvre, qui peut être adaptée via les programmes pluriannuels. La mise en œuvre par les cantons peut être concrétisée par l'introduction d'une disposition dans l'arrêté fédéral sur les programmes pluriannuels.

Flexibilisation du choix des thèmes et nouveaux thèmes

Le programme pluriannuel de la Confédération définit les domaines d'action prioritaires de la NPR. Cette solution présente l'avantage de fixer des priorités claires dans l'utilisation des modestes moyens à disposition. Elle a aussi des inconvénients. Il n'est ainsi pas possible de répondre aux nouveaux défis surgissant durant les huit ans de validité du programme. Ces défis diffèrent, en outre, suivant les cantons et les régions. La définition de thèmes prioritaires au niveau fédéral limite les marges de manœuvre et ne prend pas en compte des réalités régionales différentes. En outre, la procédure actuelle conduit les cantons et les régions à développer des projets semblables qui se trouvent ainsi en concurrence. Nous proposons donc, au vu des avantages et des inconvénients, de continuer à travailler avec des thèmes prioritaires. Toutefois, ceux-ci ne doivent pas être exclusifs. Les cantons doivent avoir la possibilité de soutenir avec les moyens de la politique régionale des projets qui répondent à leurs besoins, même s'ils doivent s'écarter des priorités définies par la Confédération. De même, les cantons doivent accorder, dans leurs programmes d'application, plus de flexibilité à leurs régions, afin de pouvoir réaliser des projets exemplaires.

Compte tenu des nouveaux défis (voir le chapitre précédent), les priorités actuelles doivent être mises en question, revues et complétées de la manière suivante :

- La promotion des **systèmes à valeur ajoutée** doit rester une priorité. Il faut cependant renoncer au critère d'exportation. Il pose en pratique trop de questions et suscite des problèmes de délimitation.
- **Le tourisme** doit également, en raison du contexte actuel, bénéficier d'une plus grande attention, tout en soulignant que la NPR doit surtout s'efforcer de promouvoir la création de nouvelles offres. Ces offres doivent provenir des régions. Le soutien au tourisme, dans le cadre de la NPR, se démarque clairement d'Innotour, qui soutient les projets d'envergure nationale.
- La NPR doit contribuer à créer des conditions cadres appropriées pour le renouvellement du **secteur artisanal et industriel** . Le soutien aux zones industrielles (voir la loi sur le développement économique du canton des Grisons) en fait partie, de même que des incitations ciblées à la transformation du secteur industriel dans les régions de montagnes, par exemple par un benchmarking international.
- S'agissant du secteur de **l'énergie** , il ne faut pas se limiter à l'exportation d'énergie, mais mettre davantage l'accent sur l'approvisionnement énergétique régional, sur la base de la stratégie énergétique 2050. Le concept d'autonomie énergétique régionale doit bénéficier d'un appui particulier. Les régions doivent à l'avenir coordonner les efforts des régions « Energie ». Ceci favorisera la coordination des politiques sectorielles au niveau régional.

La numérisation comme nouvelle thématique

La numérisation doit constituer une priorité thématique. La numérisation peut réduire les distances physiques, qui représentent l'un des grands désavantages pour les régions montagnes et rurales, et de développer de nouveaux modèles commerciaux. Cela nécessite notamment la présence d'infrastructures numériques efficaces et des compétences digitales. Une approche importante est, par exemple, celle des « villages intelligents ». Le SAB a développé cette approche dans le cadre d'un projet Interreg et l'a testée. Pour les régions et communes intéressées, des outils appropriés sont disponibles³. Il faut continuer à la faire connaître et à la promouvoir, afin que le plus grand nombre possible de villages de montagne et de communes rurales adopte ce concept. La numérisation devrait figurer en tant que point fort du programme pluriannuel 2024 – 31. Toutefois, le renforcement des compétences numériques et le développement de nouveaux modèles commerciaux en seraient les priorités.

Responsabiliser / habiliter les acteurs

La création d'une dynamique, dans une région, dans une commune, dépend souvent de personnes particulièrement innovantes et engagées. Ces personnes méritent d'être soutenues. Leur impact peut être considérablement accru, si on leur fournit les compétences appropriées et en les connectant à des réseaux. Pour que les initiatives fonctionnent à long terme, il faut pouvoir compter sur des ressources appropriées. A l'avenir, la NPR pourrait apporter une aide encore plus importante. Par exemple, en fournissant des bons pour des services qui pourraient être échangés, par les acteurs concernés, auprès des prestataires des services de leur choix. Ou par le biais de groupes dans lesquels les praticiens se soutiendraient mutuellement, ou en créant des réseaux. Dans les communes touristiques, par exemple, les propriétaires de résidences secondaires peuvent également jouer un rôle important. Ils ont souvent un lien très étroit avec leur destination de vacances et sont prêts à s'impliquer intellectuellement dans le développement de leur commune voire, dans certains cas, en y participant financièrement. Par conséquent, ils doivent être activement impliqués dans les processus de développement.

³ <https://www.alpine-space.eu/projects/smartvillages/en/home>

Coopération entre la Confédération - les cantons - les régions

La coopération entre la Confédération et les cantons est plus ou moins établie. Il est important que la Confédération donne aux cantons suffisamment de temps pour qu'ils puissent établir leurs programmes de mise en œuvre. L'examen des programmes de mise en œuvre doit se limiter à la conformité avec la loi fédérale sur la politique régionale et le programme pluriannuel de la Confédération. Toutefois, conformément à la répartition des tâches, il n'appartient plus à la Confédération d'évaluer les projets individuels.

La coopération entre les cantons et les régions est réglementée de manière exemplaire dans certains cantons, alors que dans d'autres, il y a une certaine marge d'amélioration. Il s'agit principalement d'un problème d'application. Il est impératif que les régions soient impliquées dans l'élaboration des programmes cantonaux de mise en œuvre. Cette exigence découle directement des art. 14, al. 3 et art. 15, al. 2 de la loi fédérale sur la politique régionale.

Toutefois, les régions elles-mêmes sont également tenues de représenter leurs communes et de prendre en compte leurs intérêts. L'un des défis consiste à clarifier la coordination des politiques sectorielles au sein des régions.

Ne pas surcharger la coopération intercantonale

Le SECO attache une grande importance à la coopération intercantonale et a réservé une partie des fonds pour de tels projets. Dans la pratique, ces programmes et projets supracantonaux se révèlent très exigeants. La mise en place de ces projets fait perdre beaucoup de temps et d'argent, car certains d'entre eux doivent être construits artificiellement et ne correspondent pas à la réalité. Il est vrai que les projets supracantonaux continueront à être encouragés à l'avenir, mais la Confédération ne devrait pas fixer de quotas pour ces derniers.

Coordination entre la NPR et la politique des agglomérations

La coordination entre les mesures de la NPR et celles relevant de la politique des agglomérations est insuffisante. Cette coordination doit fonctionner avant tout au niveau régional. Les projets d'agglomération et les projets NPR doivent être coordonnés, et chaque domaine doit prendre l'autre en compte. Ce manque de coordination est particulièrement manifeste dans le domaine des transports. Pour améliorer la coordination, il ne faut pas introduire de nouvelles prescriptions légales au niveau fédéral. Il incombe aux cantons de fixer des directives claires et aux régions de mettre en œuvre cette coordination. Au niveau fédéral, la planification et l'application de la politique d'agglomération et de la NPR devraient être mieux coordonnées en termes de calendriers.

Coopération intersectorielle

Il est nécessaire d'accorder une plus grande importance à la collaboration intersectorielle (deuxième axe de la NPR) dans le prochain programme pluriannuel. La mise en œuvre de la politique fédérale en faveur des régions de montagnes et rurales peut fournir le cadre général nécessaire à cette fin. Afin de concrétiser cette politique fédérale, il convient d'élaborer un plan d'action qui soit mis à jour tous les quatre ans. Au niveau fédéral, la coopération entre le SECO et les autres offices fédéraux ayant un impact territorial devrait également être développée. En outre, la Chancellerie fédérale doit disposer d'un nouveau poste de délégué ou d'une commission chargée d'examiner l'impact territorial de toutes les propositions liées à la politique fédérale. De plus, un chapitre "Conséquences pour les régions de montagnes et rurales" doit être inclus dans les rapports de consultation de la Confédération et traité de manière approfondie (sur la base de l'art. 50, al. 3 de la Constitution fédérale).

Les cantons et les régions doivent s'efforcer d'encourager le dialogue entre les différents acteurs (par exemple, agriculture - tourisme - énergie - industrie - bois). La simple promotion

du dialogue par le biais de structures d'échanges appropriées, peut contribuer de manière significative à surmonter les barrières mentales et à permettre l'émergence de nouveaux projets innovants. Les SAB et les régions, en tant qu'organisations multisectorielles, apportent leur contribution pour faire avancer ce dialogue.

En ce qui concerne la coopération intersectorielle, il convient d'examiner dans quelle mesure les instruments de la NPR peuvent être coordonnés avec les instruments d'autres politiques fédérales. Citons par exemple InnoTour (SECO), les projets de développement régional (OFAG), la promotion des régions énergétiques (OFEN), les parcs (OFEV), les projets modèles de l'ARE, etc. La coordination des différents projets doit être effectuée par les régions dans le cadre de la NPR (voir également la section sur les programmes de développement intégré au chapitre 5).

Dans les régions structurellement faibles, l'instrument de la planification générale a fait ses preuves. Le canton du Tessin l'a introduit avec succès, dans le cadre de sa politique régionale et sur la base d'une analyse⁴ du SAB.

Une approche plus large pour le financement des infrastructures

Le soutien à l'innovation est limité aux infrastructures permettant de créer de la valeur ajoutée. Dans la pratique, cette interprétation est trop restrictive. Les infrastructures qui améliorent l'attractivité d'une région, doivent aussi bénéficier des soutiens de la NPR. On pense notamment aux connexions à haut débit, à des infrastructures de sports et de santé qui créent de la valeur ajoutée, à des installations culturelles intégrées dans un système de valeur ajoutée régional et à des installations soutenant les familles comme des crèches. L'article 7, al. 1 de la loi fédérale sur la politique régionale doit donc être complété par un nouvel alinéa c – comme suit :

Art. 7 Prêts destinés aux projets d'infrastructure

1 La Confédération peut octroyer des prêts à taux d'intérêt favorable ou sans intérêt pour financer des projets d'infrastructure, pour autant que ces projets remplissent l'une des conditions suivantes :

- a. Ils sont en relation directe avec la réalisation et la poursuite de projets au sens de l'art.4
- b. Ils font partie d'un système de valeur ajoutée qu'ils contribuent à renforcer
- c. Ils améliorent l'attractivité d'une région comme lieu d'implantation
- d. Ils induisent directement des investissements complémentaires dans d'autres secteurs économiques d'une région

2 Ces prêts ne peuvent être accordés qu'à des projets d'infrastructure :

- a. Qui bénéficient en majeure partie à des régions qui présentent essentiellement les problèmes et les possibilités de développement spécifiques aux régions de montagne et au milieu rural. Le canton participe au financement au moins de manière équivalente
- b. Que la Confédération ne soutient pas déjà d'une autre manière

L'abandon du soutien aux infrastructures de base n'est pas contesté. Cela implique toutefois que les cantons, les soutiennent par le biais des moyens qu'ils reçoivent de la péréquation financière intercantonale ; ce qui est loin d'être le cas. Il appartient donc aux régions et aux communes d'intervenir afin que les cantons adaptent leurs mécanismes de péréquation.

Sortir Interreg de la politique régionale

La participation de la Suisse à la coopération territoriale européenne (Interreg) doit être retirée de la politique régionale et placée sur une base juridique distincte, comme par le passé. En conséquence, l'article 6 de la loi fédérale sur la politique régionale doit être supprimé.

⁴ http://www.sab.ch/fileadmin/user_upload/customers/sab/Publikationen_der_SAB/Potenzialarme_Raueme_Mai2014_02.pdf

Art. 6 Encouragement de la coopération transfrontalière

¹ Des aides financières peuvent être octroyées pour la participation suisse aux programmes, projets et actions innovatrices de la coopération transfrontalière à l'une des conditions suivantes:

- a. elle génère, directement ou indirectement, de la valeur ajoutée dans une région frontalière;
- b. elle a une importance stratégique du point de vue national.

² Les participations d'importance stratégique nationale sont coordonnées par la Confédération, en collaboration avec les cantons.

³ Aucune aide financière n'est octroyée pour des projets de construction.

⁴ L'encouragement de la coopération transfrontalière tient compte de la politique de coopération territoriale européenne et nationale, de leur mise en œuvre et de leur calendrier.

Si la coopération transfrontalière n'est pas abolie, il faut au moins que les contributions de la Confédération soient alignées sur celles de l'UE. En Suisse, les prestations sont cofinancées par la Confédération à hauteur de 50 % au maximum. Dans l'UE, cette part atteint 85 %. Les projets Interreg sont associés à des coûts administratifs élevés. Les structures des projets et les règles de reporting sont basées sur les exigences de l'UE et sont particulièrement peu attrayantes pour les entreprises commerciales. Un taux de contribution plus élevé pourrait compenser ces dépenses et créer les mêmes conditions que pour les partenaires provenant d'autres pays et régions.

Maintenir les allègements fiscaux

Les allègements fiscaux (anciennement arrêté Bonny) sont un instrument très concret et utile pour encourager l'implantation de nouvelles entreprises. Cet instrument doit être poursuivi. Le champ d'application territorial est défini au niveau des communes. Ceci peut créer des conflits avec les stratégies de développement territorial des cantons. Lors de la délimitation du périmètre, ces stratégies cantonales devront dorénavant être prises en considération.

Laisser plus de place à l'expérimentation

À l'avenir, la politique régionale doit laisser une plus grande place aux approches nouvelles et innovantes. Ces approches ne peuvent pas toujours être prévues à l'avance, dans le cadre d'un programme de huit ou quatre ans. Il faut également admettre que ces approches peuvent parfois mal tourner. Toutefois, il est possible de tirer des leçons des expériences tant positives que négatives. Elles peuvent ensuite être mises à la disposition de l'ensemble de la "communauté" du développement régional. La politique régionale pourrait ainsi tirer les leçons des différentes expériences et se développer en permanence (système d'apprentissage). Afin de répondre à cette exigence, un pourcentage des fonds de la NPR devrait être réservé à ces nouvelles approches. Cela augmenterait considérablement la prise de risques, ce qui est souvent demandé.

Doublement de l'alimentation du Fonds de politique régionale

Les régions rurales et de montagnes seront confrontées, à l'avenir, à des défis supplémentaires. Les régions doivent pouvoir tirer parti de la NPR pour maîtriser ces défis. Le contenu de la NPR doit être complété par de nouvelles priorités. Les moyens à disposition de la NPR doivent donc être augmentés. De 2016-23, la Confédération alimente le Fonds pour le développement régional à raison de 30 millions par année en moyenne. Compte tenu des nouvelles priorités thématiques proposées, il convient de doubler l'alimentation annuelle du fonds et de la porter à 60 millions par an. En plus, il faut prévoir la possibilité de transférer des contingents cantonaux non épuisés à d'autres cantons.

Le traitement administratif du SECO

Les régions veulent des processus plus rapides, de la soumission du projet à l'approbation par le SECO. La soumission de projets est souvent entravée par des obstacles administratifs et des exigences qui découragent les initiateurs de nombreux petits projets, en particulier. En outre, il faut chercher à simplifier les rapports et les mesures d'impact au niveau cantonal et régional. Les conditions actuelles ne sont considérées comme n'étant ni proportionnées ni appropriées. De nombreuses tâches ne peuvent être accomplies que par l'attribution de mandats à des Hautes écoles. D'une manière générale, le SECO doit faire des efforts pour se rapprocher des besoins des régions.

5. Adaptations nécessaires en dehors de la NPR.

Dans le cadre des travaux relatifs à la poursuite du développement de la politique régionale, des secteurs d'activité ont également été identifiés qui doivent être traités en dehors de la NPR. Certains de ces domaines d'action sont décrits ci-dessous.

Une politique globale pour les régions de montagnes et rurales

En 2015, le rapport de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagnes a été publié. Ce rapport stratégique doit être suivi de mesures concrètes. Fin 2019, le chef du DEFR a nommé un groupe de travail chargé d'examiner les mesures en faveur des régions de montagnes. Ce travail ne doit pas se limiter à la NPR, mais doit inclure tous les domaines politiques ayant un impact sur le territoire et permettre des adaptations législatives. Ce travail doit déboucher sur un plan d'action⁵ qui doit être renouvelé et adapté selon un cycle de quatre ans, par exemple.

Programmes de développement intégré

Sur la base de la politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagnes, ainsi que d'une meilleure coordination des politiques sectorielles, des programmes plus intégrés devraient être développés et promus dans les régions. Aujourd'hui, la situation est telle que différentes approches se chevauchent souvent dans les régions, par exemple les programmes de développement des NPR avec les régions énergétiques, les projets de développement régional (OFAG) ou les parcs régionaux. Tous ces projets / programmes revendiquent un rôle de coordination. Ce qui soulève la question de savoir qui et comment gère-t-on l'effort de coordination dans le but d'être optimisé. Compte tenu de leur revendication intégrale, les régions NPR sont en fait prédestinées à être l'autorité de coordination au niveau régional. Ce rôle doit être reconnu par les cantons et les différents offices fédéraux. Cela nécessite, entre autres, un dialogue intensifié. Car il est tout simplement incroyable de constater, par exemple, que les conseillers agricoles et les responsables régionaux ne se connaissent pas.

Appliquer le droit fédéral de manière différenciée, notamment en matière d'aménagement du territoire

Les conditions particulières des régions de montagnes et rurales ne sont généralement pas suffisamment prises en compte dans la législation fédérale. Lors de consultations, il n'y a souvent pas d'analyse correspondante, bien qu'il y ait une obligation constitutionnelle de le faire. Le droit fédéral doit donc être appliqué de manière plus différenciée au niveau territorial. Malheureusement, cette exigence contraste avec de nombreux projets législatifs (par exemple, la LAT), qui limitent le champ d'action au niveau régional. Dans ce domaine, les cantons et les communes doivent disposer d'une plus grande marge de manœuvre.

⁵ Voir la motion Egger 19.3731 : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193731>

L'aménagement du territoire joue un rôle important dans le développement des différents types d'espace. Cependant, la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire ne prévoit pas de différenciation spatiale. Les mêmes principes s'appliquent pour les agglomérations que pour un village agricole de montagne alors que les enjeux sont fondamentalement différents : forte croissance démographique, étalement urbain et trafic intense d'une part, stagnation de la population, bâtiments agricoles délaissés et mauvaise accessibilité d'autre part. La législation, en matière d'aménagement du territoire, est donc souvent perçue comme trop restrictive par les acteurs des régions de montagne et rurales. Cette impression est renforcée par le fait que la législation en matière d'aménagement du territoire ne tient guère compte des aspects économiques. Elle doit donc être corrigée, en tenant davantage compte des différences territoriales et permettre le développement économique. Il doit notamment être possible d'utiliser les constructions existantes dans les régions de montagnes, ou si nécessaire, de les démolir et de les remplacer par des bâtiments mieux adaptés. La collaboration entre les centres régionaux et les territoires proches, doit être soutenue. Les anciennes régions LIM, soit les actuelles régions NPR, disposent dans ce domaine d'une longue expérience dont il s'agit de tirer profit.

En outre, au niveau de l'équilibre des intérêts, en matière d'aménagement du territoire, il existe un déséquilibre entre les préoccupations écologiques, qui en termes juridiques sont décrites jusque dans les moindres détails, et les préoccupations économiques, pour lesquelles il n'existe généralement aucune exigence juridique. La pesée des intérêts se fait donc inévitablement au détriment de l'économie.

Renforcer la politique du tourisme

Actuellement, le tourisme alpin et de montagne (y compris le Jura) est confronté à de très grands défis. Ces défis peuvent être comparés à la crise de l'industrie horlogère qui a marqué les années 1970. Il est donc urgent de trouver de nouvelles solutions et de nouveaux produits. La politique touristique de la Suisse est relativement faible au niveau fédéral. Elle est également fortement orientée vers le marketing, par le biais de Suisse Tourisme. Pour le développement de nouvelles offres et le lancement de processus d'innovation, on dispose de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme (Innotour). Cette dernière dispose de 30 millions de francs pour une période de quatre ans. Ces fonds doivent être augmentés de toute urgence. La Société suisse de crédit hôtelier (SCH) joue également un rôle important dans la conception de l'offre. Elle peut soutenir les hôtels, de manière subsidiaire aux banques. Dans les conditions du marché actuel avec des taux d'intérêt négatifs, le modèle de business de la SCH doit être revu. En outre, son champ d'intervention est restreint à du « Brick and Mortar ». Sous ces conditions, la SCH ne peut pas ou seulement à moindre envergure répondre à de nouveaux défis tels que la digitalisation et des innovations sur le marché. Le cadre légal doit être adapté. Il faudrait, en outre, examiner si de nouveaux instruments de financement ne sont pas nécessaires dans le tourisme, par exemple à l'image de la Banque autrichienne du tourisme (OHT). En Autriche, les grandes banques et l'Etat fédéral financent en commun des projets touristiques. La banque du tourisme joue le rôle de guichet unique ; elle peut fixer des priorités dans des programmes, par exemple pour soutenir les jeunes entrepreneurs.

Promotion des emplois décentralisés

En Suisse, on constate une concentration accrue des places de travail dans les grands centres urbains et dans les centres régionaux. La Confédération est en partie responsable de cette évolution. Elle a joué un rôle actif en éliminant, au sein des régions rurales, des places de travail liées à l'armée, à la Poste et aux CFF. Des concepts politiques, tels que le projet de territoire suisse, le manque d'investissements dans les infrastructures à haut débit en milieu rural et la réduction des déductions fiscales pour les pendulaires renforcent cet effet de concentration. La Confédération est appelée à limiter ces effets. Elle peut le faire, entre autres, en créant des places de travail décentralisées et en soutenant le modèle du

travail à domicile. Le travail à domicile / home office compris dans un sens moderne, requiert des infrastructures informatiques à haut débit, p.ex. pour pouvoir délivrer des services informatiques de manière décentralisée. Le déploiement des infrastructures à large bande doit donc être prioritaire, en particulier dans les régions montagnes et rurales.

Formation, recherche et soutien à l'innovation

Des possibilités de formation attrayantes et axées sur les besoins sont une condition préalable importante pour les régions, en tant que lieux d'implantation d'entreprises. Il est important que les offres soient adaptées aux besoins effectifs des régions. Dans les régions touchées par l'émigration, il est également nécessaire de s'éloigner des systèmes scolaires rigides et d'introduire de nouveaux modèles. Là aussi, la numérisation ouvre de nouvelles possibilités. L'expérience de la crise du coronavirus a montré que cela était possible.

Les établissements d'enseignement universitaire contribuent de manière significative à l'émergence des processus d'innovation. La création de lieux décentralisés, dans le secteur de l'éducation, présente un grand potentiel. Outre l'enseignement pur, la mission de transfert de savoir et de technologie (TST) joue un rôle important, car elle peut donner des impulsions significatives pour le développement économique des régions. Dans une large mesure, l'enseignement peut également avoir lieu indépendamment du lieu. Ici aussi, la numérisation offre un potentiel énorme, comme le démontre la Haute école et l'université à distance de Brigue.

Mais pour les régions montagnes et rurales, ce n'est pas seulement le niveau universitaire qui est important. Une promotion accrue de l'enseignement universitaire dans ces régions peut même avoir l'effet inverse. Tant qu'il n'y aura pas d'offres d'emplois qualifiés, les diplômés seront contraints de s'en aller. Dans le pire des cas, la fuite des cerveaux peut être renforcée. Il est donc important de mettre fortement l'accent sur l'enseignement et la formation professionnels, conformément aux structures économiques existantes au sein des régions concernées. Les régions de montagnes et rurales souffrent d'une pénurie de travailleurs qualifiés dans des secteurs importants, tels que l'industrie, le tourisme, la construction, la santé, etc. Il faut une véritable initiative pour les travailleurs qualifiés des régions de montagnes et rurales. Il ne faut pas oublier que la Suisse, et en particulier dans les régions de montagnes, est fortement dépendante des travailleurs étrangers, en raison de la structure économique. Les relations avec l'UE, en particulier sur la question de la mobilité des pendulaires transfrontaliers, méritent ainsi une attention particulière.

L'innovation est également un domaine très important. L'impact pourrait être amélioré en tenant davantage compte des circonstances régionales dans la promotion de l'innovation. Cela doit notamment se concrétiser en renforçant et en décentralisant davantage les systèmes régionaux d'innovation (RIS) et en développant des instruments spécifiques pour promouvoir l'innovation dans les régions périphériques. Cela inclut une coopération plus étroite entre les institutions et les personnes responsables des différents instruments de soutien à l'innovation (par exemple, les mentors de l'innovation avec les responsables régionaux)⁶.

La Suisse : un îlot de cherté

Cette réputation colle depuis longtemps à la Suisse. Le niveau élevé du franc aggrave encore cette situation. Cela engendre de grandes difficultés dans l'industrie d'exportation, voire des suppressions d'emplois. Ces réductions de personnel ont des conséquences particulièrement lourdes pour les régions de montagnes et l'espace rural. Des places de travail alternatives faisant souvent défaut. Des personnes quittent alors leur région à destination des centres. L'espace rural et les régions de montagnes ont donc un intérêt

⁶ Cf. Interpellation Egger 18.4171 : <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20184171>

particulier à des baisses de prix. Cela implique par exemple que l'on autorise les importations parallèles. A l'inverse, les produits suisses devraient être clairement identifiés, afin de justifier des prix plus élevés. Dans le secteur des services - par exemple pour le tourisme - les prix plus élevés ne peuvent être justifiés que par une qualité de service correspondante plus élevée ; ce qui suppose des mesures appropriées dans les domaines de la formation du personnel et des labels de qualité.

Les coûts élevés du système social et de la santé contribuent de manière très marquée à la cherté de la Suisse. Il y a lieu de repenser fondamentalement le système social de la Suisse en tenant compte de facteurs comme la sécurité sociale, l'approvisionnement de base et les changements démographiques.

Le sol est un autre facteur de production extrêmement cher en Suisse. S'y rajoutent des procédures d'autorisation complexes avec maintes possibilités de recours. Dans ce contexte, les cantons et communes peuvent mettre en œuvre un management immobilier actif et p.ex. acheter et mettre à disposition des terrains. Ceci est une tâche classique de la promotion économique.

Améliorer l'accessibilité transfrontalière et au sein de l'espace alpin

L'accessibilité joue un rôle important quant à l'attractivité des régions de montagnes et rurales pour la population locale, les hôtes et les entreprises. L'accessibilité comprend non seulement les transports publics et le trafic routier, mais aussi l'accessibilité numérique (large bande) ainsi que les services postaux. En ce qui concerne le développement des transports, deux instruments de financement à long terme ont été créés sous la forme du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) et du Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Leur mise en œuvre se fait par étapes d'aménagement. En ce qui concerne les phases d'aménagement actuelles (2035 pour le rail et en 2019 pour les routes nationales), des corrections, lors de la procédure de consultation et lors des délibérations parlementaires, ont permis d'inclure des projets en faveur des régions de montagnes et rurales. Ces dernières années, les transports publics régionaux ont été soumis à plusieurs reprises à la menace de programmes d'austérité. Mais jusqu'à présent, ils ont pu être évités. Avec le crédit d'engagement pour la période 2022 - 25, des fonds supplémentaires devraient être disponibles en faveur du transport régional.

Dans les régions de montagnes, certains axes ont une grande importance pour le développement économique. Il existe des liens économiques étroits entre les centres des fonds de vallées et les communes environnantes. Pour que ces interdépendances puissent fonctionner et former un espace fonctionnel, il faut des liaisons de transport appropriées. Toutefois, la question de l'accessibilité ne doit pas être évaluée uniquement du point de vue des connexions disponibles dans les fonds de vallées dynamiques. Il existe également des défis au sein même des régions de montagnes (en particulier dans l'espace alpin), ainsi qu'en matière de mobilité transfrontalière⁷.

En matière d'accessibilité numérique, la Suisse se trouve dans une position assez confortable ; car elle est le seul pays d'Europe à avoir inscrit un débit minimum de 10 Mbit/s dans le service universel. Cela signifie que chaque ménage et entreprise ont droit à un accès avec le standard susmentionné et que Swisscom, en tant que titulaire de la concession de service universel, doit garantir ces prestations. Avec la PA2022+, l'Office fédéral de l'agriculture va également mettre à disposition des fonds, par le biais des mesures d'améliorations structurelles, afin que même les exploitations agricoles éloignées puissent être connectées au réseau numérique. En ce qui concerne le réseau mobile, le SAB préconise que les technologies les plus récentes soient d'abord installées dans les régions de montagnes et rurales afin d'éviter la création d'une fracture numérique. Comme aide

⁷ Voir en particulier les résultats du projet EUSALP : www.alpine-region.eu/projects/arpaf-crossborder

pratique, un atlas a été publié sur internet. Cela permet d'obtenir de connaître les infrastructures disponibles. En outre, sous la direction du SAB, un guide sur l'expansion des connexions à haut débit a été élaboré. Il est mis à jour régulièrement (www.treslargebande.ch).

Le service postal de base en Suisse est bien réglementé. 90 % de la population doit pouvoir se rendre dans un bureau de poste en 20 minutes, à pied ou par le biais des transports publics. Depuis 2019, ce critère d'accessibilité s'applique également au niveau cantonal (auparavant uniquement au niveau national). Le SAB a donné l'impulsion nécessaire et a également contribué à la rédaction des dispositions d'application. La loi sur la poste contient également un mandat d'infrastructure, pour que la Poste suisse puisse exploiter un réseau de points d'accès composé de bureaux et d'agences. En cas de fermeture de l'un d'entre eux, les communes doivent être consultées et des solutions doivent être recherchées conjointement. Il est important que ces exigences soient appliquées de manière cohérente. Le SAB est donc en contact permanent avec la direction de la Poste.

Approche territoriale intégrée du service universel

Une qualité de vie élevée implique également de garantir de bons services de base. Cela comprend non seulement des liaisons de transport public et l'accessibilité numérique mentionnée ci-dessus, mais aussi la fourniture de services postaux, l'approvisionnement en énergie, l'approvisionnement en eau et son évacuation, les services médicaux et les biens d'usage quotidien, etc. Le SAB préconise explicitement une approche territoriale intégrée. Cela signifie que les services de base, dans un espace donné (commune, région), doivent être considérés dans leur intégralité et que tout potentiel de synergie doit être exploité. Le SAB a développé et testé des modèles et formulé des recommandations dans le cadre du projet Interreg INTESI.⁸ La série actuelle de projets modèles, en matière de développement territorial, soutient partiellement cette approche. Cette approche intégrative devrait être davantage encouragée et faire l'objet d'une base juridique distincte.

Mise en œuvre des systèmes cantonaux de péréquation financière

La NPR n'a plus pour mandat de corriger les disparités. Elle se concentre sur les aspects de création de valeur. La correction des disparités relève maintenant de la péréquation financière intercantonale, entrée en vigueur au même moment que la NPR. Les cantons reçoivent davantage de moyens non affectés dans le cadre de la péréquation. A l'époque, on attendait des cantons qu'ils utilisent ces moyens pour remplacer le soutien de la LIM aux infrastructures de base. Ces infrastructures sont pour l'essentiel fournies par les communes. Pour que la répartition des tâches entre la péréquation et la NPR fonctionne, les cantons doivent mettre à disposition des communes les moyens nécessaires pour le financement des infrastructures de base via leurs propres systèmes de péréquation. Très peu de cantons ont tenu compte de ces interactions et adapté leurs systèmes de péréquation. Les communes, qui ne disposent pas des moyens pour le financement de leurs infrastructures de base, en subissent les conséquences. Le problème doit être résolu au niveau cantonal.

Capital risque pour les aides individuelles aux entreprises

Les projets de politique régionale comportent fréquemment des risques. Dans les régions de montagnes, les marchés ont une dimension inférieure à ceux des régions urbaines. Le soutien aux jeunes entrepreneurs revêt une importance particulière. Le capital risque représente un instrument adapté pour financer la reprise d'une entreprise ou l'accès à de nouveaux marchés. Des prêts remboursables ne sont pas pertinents. Les entreprises individuelles doivent avoir accès à ce capital risque. La mise à disposition de capital risque est une tâche classique de la promotion économique. La promotion économique est organisée de manière très différente de canton à canton. Dans plusieurs cantons, sa coordination avec la politique régionale doit être améliorée.

⁸ www.alpine-space.eu/projects/intesi/en/home

Augmenter la production d'énergie dans les régions de montagnes et l'espace rural

Les régions de montagnes et rurales peuvent apporter une contribution substantielle à l'augmentation de la production d'énergie renouvelable et indigène. Elles ont donc un grand intérêt à la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050 et sont prêtes à y participer. Les revenus de la production d'énergie doivent rester dans les régions productrices. Le cadre légal nécessaire doit être revu. Dans la pesée des intérêts, il faut accorder davantage d'importance à la production d'énergie, comme l'a confirmé le peuple suisse lors du référendum sur la loi révisée sur l'énergie en mai 2017. Les conflits avec les milieux de la protection de l'environnement doivent être résolus. Le concept d'autonomie énergétique régionale est très prometteur. Les expériences réalisées dans le Toggenburg, la vallée de Conches et le Val-de-Ruz montrent que ces projets ont des effets positifs sur l'économie régionale. Il faut développer le concept de région « Energie » dans le cadre de la stratégie énergétique 2050 et la coordination avec la NPR est indispensable.

Rendre possible des réformes structurelles

Des réformes structurelles, telles que les fusions de communes ou la création de grandes destinations touristiques sont du ressort de différents acteurs et dépassent largement le cadre de la politique régionale. Nous ne sommes donc pas en mesure de formuler, dans le présent rapport, une liste exhaustive de tous les processus et acteurs impliqués. Nous nous limitons à quelques remarques générales. La NPR peut p.ex. encourager la création de destinations touristiques au niveau régional. Les systèmes de péréquation financiers cantonaux peuvent promouvoir les fusions de communes. Dans tous ces processus territoriaux, il nous semble important que les régions NPR puissent jouer leur rôle de coordinateurs régionaux. Dans le cadre d'un projet Innotour,⁹ le SAB a démontré concrètement comment une coopération touristique réussie peut être mise en œuvre.

⁹ www.sab.ch/fr/prestations/developpement-regional/parc-val-dilliez.html