

Evaluation externe des projets-modèles « Synergies dans l'espace rural »

Rapport final, 22 mars 2012
Zurich / Genève



Rapport à l'attention du Réseau fédéral Espace rural

Office fédéral du développement territorial (ARE)

Office fédéral de l'agriculture (OFAG)

Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

Auteurs

Ernst Basler + Partner AG

Mühlebachstrasse 11

8032 Zurich

Téléphone +41 44 395 11 11

info@ebp.ch

www.ebp.ch

Dr Christof Abegg

Mark Sturzenegger

evaluanda

Rue Hugo-de-Senger 3

1205 Genève

+41 22 705 11 50

info@evaluanda.ch

www.evaluanda.ch

Eric Zellweger

Jérôme Mabillard

Le présent rapport reflète le point de vue de ses auteurs, qui ne coïncide pas forcément avec celui du mandant.

Table des matières

Résumé.....	I
1 Introduction.....	1
1.1 Point de la situation	1
1.2 Les projets-modèles « Synergies dans l'espace rural »	1
1.3 Mandat et objectifs de l'évaluation	2
2 Méthodologie.....	3
2.1 Modèle d'impact	3
2.2 Questions formulées pour l'évaluation	4
2.3 Démarche empirique	5
2.4 Structure du rapport.....	6
3 Examen des projets-modèles « Synergies dans l'espace rural »... 8	
3.1 Conception	8
3.2 Sélection de projets	14
3.3 Mise en œuvre	19
3.4 Résultats et impact au niveau des projets	25
3.5 Résultats et impact au niveau du programme	36
3.6 Diffusion des enseignements.....	38
4 Appréciation sous forme de bilan.....	41
4.1 Pertinence et cohérence de la conception	41
4.2 Mise en œuvre et processus d'apprentissage.....	42
4.3 Acquisition de connaissances dans les régions	44
4.4 Acquisition de connaissances au niveau fédéral.....	45
5 Recommandations pour une phase ultérieure.....	47

Annexes

A1 Übersicht Modellvorhaben

A2 Interviewpartner

A3 Dokumentation Erfahrungsaustausch vom 10. November
2011

Résumé

Point de la situation et objectifs

Le Réseau fédéral Espace rural – composé de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) – a initié les projets-modèles « Synergies dans l'espace rural » en 2007. Avec les projets-modèles « Politique des agglomérations » et « Développement durable du milieu bâti », ceux-ci constituent les Projets-modèles pour un développement territorial durable.

Les projets-modèles « synergies dans l'espace rural » ont pour fonction principale d'accroître les connaissances permettant d'optimiser la coordination entre les politiques sectorielles fédérales et cantonales qui ont une incidence sur l'espace rural. Des projets exemplaires permettent de tester de nouvelles approches de coopération intersectorielle. L'idée est d'en tirer des enseignements généralisables concernant les améliorations à apporter à la coordination des politiques sectorielles.

L'évaluation doit permettre de déterminer:

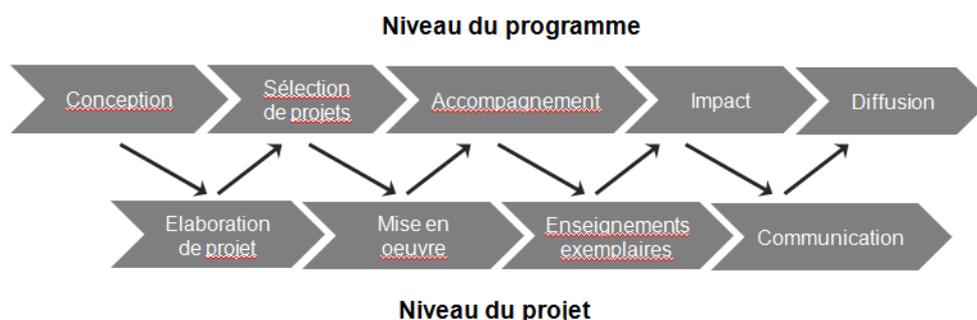
- comment les projets-modèles ont été mis en œuvre;
- si le but défini (acquérir des connaissances pour une optimisation de la coordination entre les politiques sectorielles fédérales et cantonales agissant sur l'espace rural) a été atteint ;
- si les projets-modèles ont permis d'élaborer des approches généralisables pour les bases légales et la mise en œuvre des politiques sectorielles;
- comment les projets-modèles peuvent encore être développés de manière judicieuse.

Méthodologie

La méthodologie d'évaluation découle en bonne partie de la conception du programme, qui met fortement l'accent sur les processus et sur les approches exemplaires individuelles. La démarche retenue repose en premier lieu sur une analyse qualitative axées sur les processus.

Le processus d'acquisition de connaissances présenté comme but des projets-modèles se déploie à deux niveaux. Au niveau des projets, il s'agit de mettre en œuvre de manière exemplaire, dans diverses régions, des approches novatrices permettant d'exploiter les synergies entre les diverses politiques fédérales influant sur l'espace rural, tout en identifiant les chances et les risques qui leur sont liés. Au niveau du programme, les projets-modèles constituent en outre le fondement sur lequel repose la formulation d'enseignements généralisables, d'approches pour la coordination des politiques sectorielles et de recommandations pour une meilleure coordination.

Les questions auxquelles l'évaluation doit répondre se situent donc aussi à deux niveaux: au niveau du programme et au niveau des projets. Les interactions étroites entre ces deux niveaux sont également prises en compte. Dans ce contexte, le modèle d'impact ci-dessous sert de grille d'analyse.



La conception, la mise en œuvre et les effets des projets-modèles sont évalués à partir des éléments empiriques suivants:

- Analyse des documents pertinents du programme (appel à projets, procès-verbaux des échanges d'expériences, documents du Réseau fédéral Espace rural) ainsi que des 13 projets-modèles (propositions de projets, formulaires de controlling).
- Analyse des documents liés à d'autres « projets-modèles » (projets-modèles de la politique des agglomérations, projets-modèles « développement durable du milieu bâti », programme Projets urbains).
- Entretiens avec des responsables de projets, avec des représentants des quatre offices fédéraux constituant le réseau fédéral, avec les personnes qui, dans ces offices, accompagnent les 13 projets-modèles, avec les responsables – au niveau du programme – des projets-modèles « Développement durable du milieu bâti », ainsi qu'avec les responsables de la Nouvelle politique régionale (NPR).

Projets-modèles « Synergies dans l'espace rural »

Les projets-modèles ont été mis au concours en deux étapes. Aux quatre axes thématiques retenus pour la première mise au concours en 2007 s'en sont rajoutés deux lors de la mise au concours de 2008. Dans l'ensemble, 13 projets-modèles ont été sélectionnés: six lors de la première mise au concours et sept lors de la seconde. Sur toute la période, le programme a bénéficié d'un total de deux millions de francs tirés des budgets des quatre offices fédéraux concernés. Les projets ont reçu entre 25 000 et 200 000 francs chacun.

Treize projets ont été réalisés dans six axes thématiques (voir ci-dessous). L'un d'entre eux a pu être attribué à deux axes thématiques. A l'exception des projets « Espace rural jurassien » et « Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang », les projets-modèles ont pu être achevés pour la fin 2011.

**Coordination des activités de développement territorial:
gestion des surfaces**

Entre-deux-Lacs
Microrégion Haute-Sorne
Espace rural jurassien

Compensation des avantages et des charges

Entre-deux-Lacs
Vocations territoriales (VOTERR)

Mise en valeur du paysage et de la nature

Landwirtschaftliche Ökonomiebauten Appenzell
Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang
Freiwillige Bewirtschaftungsarrondierung
Microrégion Haute-Sorne

Energies renouvelables

Energieregion Goms
Potentiel bois-énergie en pâturage boisé
Biogasanlage Val Müstair

Les centres régionaux et leur rôle dans l'espace rural proche

(thème rajouté lors de la seconde mise au concours)

Bad Zurzach und Umgebung

Tourisme rural durable *(thème rajouté lors de la seconde mise au concours)*

INSCUNTER
Walsерweg Graubünden

Appréciation des projets-modèles « Synergies dans l'espace rural »**Pertinence et cohérence de la conception**

La conception des projets-modèles fait l'objet d'une appréciation positive. Elle est convaincante et cohérente. Elle a été élaborée soigneusement et le processus choisi – qui va de la détermination des axes thématiques au pilotage du programme par le réseau fédéral en passant par l'accompagnement des projets – a été pensé de manière à être efficace. Le programme répond aux besoins politiques et concrets de mener une politique plus cohérente à l'égard de l'espace rural.

L'instrument des projets-modèles a fait ses preuves pour les objectifs visés et s'est révélé judicieux en raison de sa souplesse, qui a permis de tester des approches novatrices. Il a ainsi été possible, dans cette espèce de laboratoire d'apprentissage, de réunir de nouvelles expériences adaptées aux besoins des régions. Le programme est parvenu à se faire sa place grâce à l'instrument flexible que constituent les projets-modèles et à la priorité accordée aux interfaces thématiques entre les politiques

sectorielles. Il s'avère être un élément modeste, mais tout de même important de la politique suisse de développement territorial.

Les cantons n'ont guère été intégrés à la conception du programme. La prise en compte du niveau cantonal dans les projets-modèles a varié en fonction du contenu et de l'organisation des projets. En général, l'intégration ne s'est pas faite de manière systématique. Des progrès sont certainement nécessaires de ce point de vue: améliorer la coordination des politiques sectorielles au niveau cantonal constitue une condition importante pour augmenter leur cohérence.

Mise en œuvre et processus d'apprentissage

On constate que le processus d'apprentissage lié aux projets-modèles rencontre des difficultés en divers points de la mise en œuvre.

- La nécessité de tirer des enseignements des projets a été bien prise en compte dans la conception du programme. Les divers éléments – axes thématiques, critères de sélection et accompagnement de projet – s'y imbriquent bien.
- Les axes thématiques ont soulevé des problématiques pertinentes pour l'espace rural. Leur définition très large a cependant rendu plus difficile l'obtention d'enseignements concrets et réduit les possibilités de procéder à des comparaisons entre projets.
- La sélection des projets s'est faite selon une procédure uniforme, à l'aide de critères bien choisis. Si un nombre plus important de projets avaient été proposés, la concurrence auraient été plus forte lors de la sélection et il aurait été possible de placer la barre plus haut en ce qui concerne le caractère novateur des dossiers.
- La dimension novatrice des projets était très variable. Leur caractère exemplaire n'était que rarement mentionné de manière concrète, alors que le processus d'apprentissage n'était guère expliqué.
- L'accompagnement actif d'un projet nécessite des ressources importantes, que les personnes concernées n'étaient généralement pas en mesure de mettre à disposition. Le rôle de l'accompagnement de projet n'a pas été défini clairement, ce qui a provoqué des divergences d'interprétation. Les échanges dans l'équipe d'accompagnement des divers offices fédéraux ainsi qu'avec les responsables de projets ne se sont pas déroulés de la même manière pour tous les projets; dans l'ensemble, ils n'ont pas été très intenses.
- Le Réseau fédéral Espace rural a bien rempli sa fonction d'organe de pilotage. La direction centrale du programme par l'ARE s'est révélée efficace. Le réseau a bien pu profiter du rôle incontesté de « primus inter pares » accordé à cet office. Des tâches administratives limitées et une coordination efficace ont permis aux porteurs de projets de se concentrer sur les travaux directement liés à ces derniers.
- L'organisation des échanges d'expériences a favorisé la communication entre les projets et permis aux représentants de la Confédération de se

faire un aperçu de tous les projets-modèles. Vu le nombre réduit de rencontres qui ont eu lieu et en raison également de la grande diversité thématique des projets, les résultats restent toutefois limités pour ce qui concerne le processus d'apprentissage.

- Le controlling des projets s'est fait de manière efficace et ciblée, ce qui a permis de garantir le respect des délais fixés pour la réalisation. Généralement, il s'est toutefois borné à contrôler la mise en œuvre, sans vraiment se pencher sur les effets obtenus.
- L'analyse des projets, la synthèse au niveau du programme et la diffusion des enseignements obtenus ne sont pas encore achevées. On peut toutefois déjà constater que l'analyse des projets ne se fait pas de manière harmonisée et que la procédure n'est tout à fait claire ni pour les responsables de projet, ni pour les personnes chargées de les accompagner.

Enseignements obtenus dans les régions

En ce qui concerne l'acquisition de connaissances au niveau des projets ou des régions, le résultat d'ensemble est généralement positif. De nombreuses approches transversales ont pu être éprouvées dans divers projets et de nouvelles expériences ont été réalisées. On est parvenu à susciter des coopérations horizontales et verticales variées dans les régions. Chacune de ces dernières présente un bénéfice plus ou moins important en ce qui concerne l'amélioration de la collaboration intersectorielle, parce que les acteurs régionaux ont été sensibilisés à la question, que la culture d'échanges et de coopération s'est approfondie au plan régional ou que les projets ont apportés des résultats très concrets.

Les projets-modèles ont permis d'aborder des problématiques pertinentes en ce qui concerne la coordination des politiques sectorielles. Dans certains cas, ces questions se concentraient clairement sur l'espace rural, alors que dans d'autres elles débordaient de ce cadre. Les problématiques des divers projets dans les différents champs thématiques variaient parfois très fortement, si bien qu'il est difficile de regrouper les connaissances par thème de manière univoque. Le caractère exemplaire des enseignements tirés n'est pas identique pour tous les champs thématiques. C'est particulièrement le cas des thèmes liés à l'aménagement régional ou au tourisme durable, pour lesquels des expériences diverses avaient déjà pu être faites dans le cadre d'autres programmes.

Les projets à « caractère expérimental » et devant répondre à des défis très complexes, comme on en trouve souvent par exemple dans le domaine de la compensation des avantages et des charges, se sont révélés particulièrement riches en enseignements. Il peut toutefois aussi en résulter des tensions entre le niveau du programme et celui du projet. Du point de vue du programme, la priorité est accordée aux enseignements obtenus, alors que pour les responsables du projet, le but est de mener celui-ci à son terme avec succès.

Enseignements obtenus au niveau fédéral

Si l'appréciation concernant les enseignements tirés est largement positive au plan régional, il n'en va pas de même au niveau fédéral. A cette échelle, il n'a pas été possible de profiter pleinement du potentiel que recèlent les projets-modèles pour améliorer la collaboration intersectorielle.

La collaboration informelle entre les offices du réseau fédéral a fait ses preuves. Dans ce contexte, le réseau a profité de la stabilité des personnes affectées à ces tâches. La coopération a pu se fonder sur des expériences faites depuis de nombreuses années. La confiance réciproque a permis un travail continu et constructif; elle a aussi eu des effets positifs sur les tâches concrètes de conception et de mise en œuvre des projets-modèles.

Ces derniers ont permis de tirer des enseignements généraux concernant la collaboration intersectorielle: on a pu mieux identifier les difficultés et les besoins liés à l'espace rural et sensibiliser les acteurs à l'importance de ce type de coopération. Dans la plupart des cas, on est parvenu à améliorer la culture de collaboration, à différents niveaux: au plan horizontal au niveau fédéral, cantonal et communal, mais aussi verticalement, entre les communes et le canton ou la Confédération.

Il s'est avéré difficile de tirer des conclusions et des enseignements généraux des projets. La démarche d'acquisition de connaissances s'est révélée précieuse à l'échelle du projet, mais dans une perspective plus globale, le caractère exemplaire et le contenu novateur des projets étaient très hétérogènes. Souvent, les approches choisies étaient nouvelles pour la région, mais bien connues par ailleurs.

Il n'est guère possible pour l'instant d'identifier des conclusions permettant une amélioration générale de la coordination des politiques sectorielles de la Confédération et des cantons. A posteriori, les objectifs du programme semblent très ambitieux. En outre, les moyens à disposition pour les atteindre étaient modestes, tant du point de vue financier que de celui des ressources en personnel nécessaires pour accompagner et analyser efficacement les projets.

Recommandations pour une phase ultérieure

Le besoin de coordonner les politiques sectorielles dans l'espace rural reste important. De ce point de vue, le programme joue un rôle essentiel: il désigne les interfaces thématiques et met en évidence des approches concrètes pour résoudre les problèmes. C'est dans cette optique qu'il semble judicieux de poursuivre les expériences faites avec les projets-modèles.

L'évaluation fait toutefois ressortir deux points qu'il convient de clarifier avant de continuer dans la voie choisie:

- Comment parvenir à mieux dégager des enseignements exemplaires au niveau du programme et à obtenir des conclusions permettant d'optimiser les politiques sectorielles influant sur l'espace rural?

- Comment diffuser les enseignements obtenus et donner, dans le plus grand nombre de régions possible, des impulsions supplémentaires pour l'amélioration de la collaboration intersectorielle?

Au vu des ressources financières à disposition et de la conception du programme, les projets-modèles atteignent vite leurs limites lorsqu'il s'agit de diffuser les enseignements obtenus. Pour la suite, il est possible et nécessaire de recourir davantage à d'autres canaux pour transmettre ces expériences.

L'évaluation a montré que la mise en œuvre du processus d'acquisition des enseignements constitue un point faible essentiel du programme. Si l'on souhaite augmenter l'efficacité pour une nouvelle volée de projets-modèles, c'est sur ce point qu'il faudra mettre l'accent. En se fondant sur l'analyse et l'appréciation effectuées, on peut formuler les recommandations suivantes:

- Les axes thématiques doivent être énoncés plus précisément et se concentrer sur des problématiques clairement délimitées et portant sur la gestion des interfaces entre politiques sectorielles.
- Les projets qui concernent la même problématique peuvent être réunis au sein d'un groupe de projets. Cela permet d'effectuer des comparaisons directes entre projets et de tirer plus facilement des enseignements généraux à partir de leurs contextes spécifiques.
- Les exigences concernant la qualité et le caractère novateur des projets doivent être plus sévères.
- Avant le lancement de chaque projet, il conviendrait de fixer des objectifs opérationnels en ce qui concerne les enseignements à tirer, après concertation entre les responsables du projet et les offices fédéraux.
- Le programme devrait faire l'objet d'un accompagnement, d'une observation et d'une analyse scientifiques. L'évaluation externe doit être mise en place parallèlement dès le début.
- Les échanges d'expériences doivent être renforcés dès le début, en particulier à l'intérieur des groupes de projets thématiques. Le public cible de ces échanges peut être complété par d'autres représentants des autorités et d'autres praticiens, par des scientifiques et des membres d'associations.
- Les moyens financiers consacrés aux divers projets doivent être augmentés. Le surplus de travail que les responsables de projet doivent fournir au profit du programme doit faire l'objet d'un dédommagement adéquat.
- Il convient de prévoir des ressources en personnel suffisantes pour l'accompagnement de projet. Afin de garantir un accompagnement homogène, il est nécessaire de définir les exigences pour cette tâche et de fixer les prestations à fournir, sous la forme d'un manuel ou d'une liste de contrôle.

- Il faut intensifier la collaboration au niveau des projets entre les offices fédéraux responsables de l'accompagnement et l'orienter de manière cohérente vers une discussion concrète concernant les interfaces.
- Parallèlement au contrôle de la mise en œuvre, il faut également veiller davantage à vérifier en permanence les effets et à exiger une telle démarche de la part des responsables de projets.
- L'analyse des projets peut se faire au sein des groupes thématiques en impliquant des personnes représentant bien tous les enjeux concernés. Les cantons doivent aussi être mieux intégrés dans cette analyse. Il convient en outre de formaliser davantage les enseignements exemplaires et les conclusions pour les politiques sectorielles.
- En étant intégré dans le système existant de connaissances sur le développement régional de RegioSuisse, on profiterait de synergies positives.

1 Introduction

1.1 Point de la situation

L'espace rural est très hétérogène. Il n'existe pas d'espace rural uniforme dont la situation et les problèmes seraient partout identiques. L'Office fédéral du développement territorial, par exemple, fait une distinction entre l'espace rural périurbain, les centres touristiques alpins et l'espace rural périphérique.

Diversité des espaces ruraux

L'espace rural fait face à des difficultés importantes. L'ouverture des marchés et l'internationalisation des relations économiques mettent ainsi les espaces périphériques sous pression. De son côté, l'évolution des structures économiques touche de plein fouet les régions orientées fortement vers l'agriculture et l'industrie. D'autre part, les nombreux espaces ruraux périurbains sont confrontés à une forte tendance à l'urbanisation, avec tout ce que cela implique pour le paysage ou en matière de nuisances dues au trafic et d'environnement. De même que les thèmes liés à l'espace rural sont très variés, les politiques sectorielles qui l'influencent sont nombreuses. Les domaines particulièrement importants pour l'espace rural – tels que les politiques agricole, forestière, régionale ou des transports – ont fait ou font encore l'objet d'importants projets de réforme.

Des défis importants pour l'espace rural

La nécessité de mieux coordonner les politiques sectorielles à incidence spatiale figure depuis longtemps à l'agenda politique au niveau fédéral. Pour améliorer la concertation lors de l'aménagement des diverses politiques, la Confédération a notamment créé le Réseau fédéral Espace rural. En lançant les projets-modèles « Synergies dans l'espace rural », le réseau compte unir les forces pour la collaboration entre offices fédéraux, se concentrer sur des projets concrets et continuer à faire évoluer la coordination des politiques sectorielles dans l'espace rural.

Coordination renforcée des activités ayant une incidence sur l'espace rural

1.2 Les projets-modèles « Synergies dans l'espace rural »

Les bases conceptuelles des projets-modèles « Synergies dans l'espace rural » ont été définies dans le cadre des deux mises au concours de 2007 et 2008. Ces documents mentionnent le but, les axes thématiques, les critères de sélection et les exigences administratives et procédurales fixés pour les projets-modèles.

Bases conceptuelles

La mise en œuvre a suivi les étapes suivantes:

- 2006: conception des projets-modèles
- 2007: première mise au concours (quatre axes thématiques)
- 2008: seconde mise au concours (six axes thématiques)
- 2011: bouclage des projets-modèles
- 2011/2012: évaluation

Etapes de mise en œuvre

But principal et buts secondaires
des projets-modèles

Lors de la mise au concours de 2007, le but principal suivant a été formulé: « Acquérir des connaissances pour une optimisation de la coordination entre les politiques sectorielles fédérales et cantonales agissant sur l'espace rural ». En complément, les quatre buts secondaires ci-dessous ont été définis:

- Rechercher de nouvelles voies pour une approche commune plus cohérente, plus réaliste et plus efficace des politiques sectorielles de la Confédération qui agissent sur l'espace rural.
- Explorer les chances et les risques liés à leur mise en œuvre.
- Concrétiser dans quelques régions des formes novatrices de coordination permettant une meilleure exploitation des synergies.
- Formuler des recommandations pour une meilleure compatibilité entre les textes juridiques et leur application dans les politiques sectorielles.

1.3 Mandat et objectifs de l'évaluation

Mandat

Les projets-modèles « Synergies dans l'espace rural » devaient ouvrir de nouvelles voies afin de continuer à renforcer la cohérence entre politiques sectorielles dans l'espace rural. Ils se sont achevés à la fin 2011. L'évaluation répond ainsi à un double mandat. D'un côté, une analyse rétrospective doit permettre de tirer le bilan de la première période de quatre ans. Comment les projets-modèles ont-ils été mis en œuvre? Quels ont été leurs effets? Dans quelle mesure les buts définis ont-ils été atteints? De l'autre, l'évaluation doit aussi regarder vers l'avenir afin de contribuer au développement des projets-modèles. Dans la perspective d'une politique susceptible de s'améliorer en permanence, des conclusions sont tirées des expériences réalisées jusqu'ici. Les résultats de l'évaluation permettent de formuler des recommandations pour la suite.

Objectifs de l'évaluation

L'évaluation doit permettre de déterminer:

- comment les projets-modèles ont été mis en œuvre;
- si le but défini (acquérir des connaissances pour une optimisation de la coordination entre les politiques sectorielles fédérales et cantonales agissant sur l'espace rural) a été atteint ;
- si les projets-modèles ont permis d'élaborer des approches généralisables concernant les bases légales et la mise en œuvre des politiques sectorielles;
- comment les projets-modèles peuvent encore être développés de manière judicieuse.

2 Méthodologie

2.1 Modèle d'impact

Le processus d'acquisition des connaissances tel que mentionné comme but des projets-modèles se déploie à deux niveaux: au niveau du projet et au niveau du programme. Dans ce contexte, la notion de « programme » ne doit pas être comprise au sens de « programme politique ». Elle désigne simplement l'ensemble conceptuel, qui recouvre tous les projets-modèles.

Processus d'acquisition de connaissances à deux niveaux

Les projets-modèles ont pour fonction de mettre en œuvre de manière exemplaire, dans diverses régions, des approches novatrices permettant d'exploiter les synergies entre les diverses politiques fédérales influant sur l'espace rural, tout en identifiant les chances et les risques qui leur sont liés.

Niveau du projet

Au niveau du programme, les projets-modèles constituent en outre le fondement sur lequel repose la formulation d'enseignements généralisables, d'approches pour la coordination des politiques sectorielles et de recommandations pour une meilleure coordination.

Niveau du programme

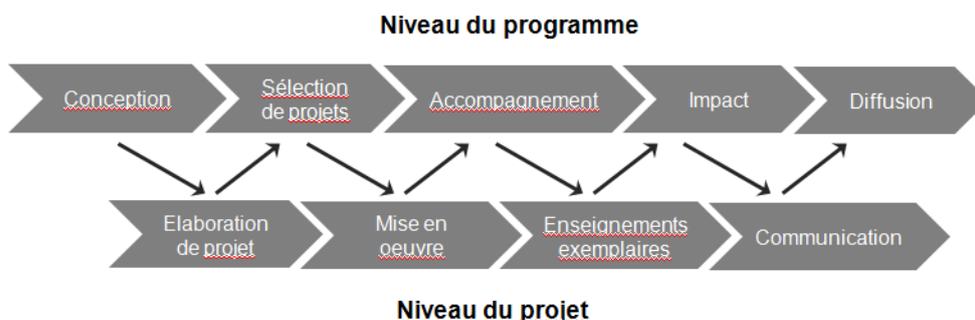
Le programme et les divers projets se situent à l'intersection de deux dimensions: celle intégrant les différentes politiques sectorielles et celle unissant les divers niveaux politiques. Il en résulte trois canaux de coopération dont il faut tenir compte:

Coopération horizontale et verticale

- coopération verticale entre la Confédération, les cantons, les régions ou les communes;
- coopération horizontale entre secteurs et à l'intérieur de l'administration;
- coopération horizontale extérieure à l'administration entre les acteurs concernés au plan régional.

Les niveaux du projet et du programme doivent être considérés en intégrant les interactions étroites qui les unissent. On ne peut les analyser de manière appropriée qu'en tenant compte de leurs interdépendances. Le modèle d'impact ci-dessous sert de grille d'analyse.

Interactions entre niveaux du projet et du programme



Modèle d'impact des projets-modèles

Le pilotage du contenu et du déroulement des projets-modèles se fait au niveau du programme avec la conception, la sélection et l'accompagnement de la mise en œuvre des projets. Les différents projets-modèles génèrent des contenus spécifiques et mettent en œuvre la conception au niveau du projet. Des enseignements exemplaires doivent être tirés des projets. Ces derniers constituent donc le cœur empirique du programme. Les expériences liées aux projets sont généralisées et servent de fondement pour les effets produits au niveau du programme. Les mesures de communication et la diffusion des connaissances acquises permettent de transmettre ces expériences au niveau du programme, surtout, mais aussi à celui du projet.

2.2 Questions formulées pour l'évaluation

Questions formulées pour l'évaluation, à deux niveaux

Les questions concrètes formulées pour l'évaluation se fondent sur le cahier des charges de celle-ci et résultent du modèle d'impact des projets. Par conséquent, elles concernent soit le niveau du programme, soit celui du projet.

Questions posées pour l'évaluation au niveau du programme

- | | |
|----------------------|---|
| Conception | <ul style="list-style-type: none"> • Quel jugement porter sur la pertinence de la conception? Dans quelle mesure cette dernière se fondait-elle sur des connaissances empiriques, notamment pour les axes thématiques? La conception tenait-elle compte des politiques sectorielles de la Confédération et des politiques cantonales? • Tous les acteurs pertinents ont-ils été intégrés à la conception? Ont-ils tous soutenu les choix effectués? |
| Sélection de projets | <ul style="list-style-type: none"> • Comment les éventuels partenaires de projet ont-ils été contactés? Comment s'est déroulé le processus de sélection? Quels critères ont été utilisés? • Quel écho ont reçu les mises au concours? Quels acteurs se sont montrés actifs? Lesquels ne l'ont pas fait? |
| Mise en œuvre | <ul style="list-style-type: none"> • L'organisation choisie au sein du réseau fédéral pour la mise au concours et l'accompagnement était-elle appropriée? Quelles prestations les différents acteurs ont-ils fournies? Quel jugement porter sur ces prestations? Les processus de mise en œuvre étaient-ils efficaces? La Confédération dispose-t-elle de suffisamment de moyens financiers et de ressources en personnel pour la mise en œuvre? |
| Résultats et impact | <ul style="list-style-type: none"> • Sous quelle forme ont été faites la collecte, l'analyse et le traitement des expériences? Quels effets peut-on identifier? • Quelle contribution les projets-modèles ont-ils pu fournir à la réalisation des objectifs? Dans quelle mesure des approches concrètes ont-elles pu en être tirées pour la mise en œuvre ou les bases légales des politiques sectorielles? |

- Quels enseignements peut-on transmettre? Quels canaux utilise-t-on à cet effet? Diffusion
- Quel jugement peut-on porter sur le programme des projets-modèles dans son ensemble? Quelles sont ses forces et ses faiblesses? Evaluation globale
- Quelles recommandations peut-on formuler pour la suite du programme? Suite de la démarche

Questions posées pour l'évaluation au niveau des projets

Au niveau du projet, il convient de distinguer deux perspectives: d'un côté, les expériences liées au projet spécifique et, de l'autre, les conclusions générales qui peuvent être tirées en lien avec les buts du programme.

- Pour quels motifs les projets-modèles ont-ils été élaborés? Qui en a pris l'initiative? Sélection de projets
- Quelles sont les caractéristiques des projets-modèles? Quel jugement peut-on porter sur la qualité de ces projets?
- Comment le projet a-t-il été mis en œuvre? Quels acteurs y ont participé? Quel jugement peut-on porter sur le processus d'accompagnement des différents acteurs par la Confédération aux niveaux du projet et du programme? Mise en œuvre
- Quels facteurs favorisent l'élaboration et la mise en œuvre de projets-modèles? Et lesquels les ralentissent?
- Quelles prestations ont été fournies? Quel impact – attendu ou non – a pu être identifié jusqu'ici? Les buts fixés ont-ils été atteints? Résultats et impact
- En quoi consiste le contenu novateur du projet? Quelles conclusions généralisables peut-on en tirer?
- Quel rôle la communication a-t-elle joué dans le projet? Quels résultats peut-on aussi appliquer à d'autres régions? Diffusion

2.3 Démarche empirique

La conception du programme, fortement axée sur les processus et centrée sur les approches spécifiques exemplaires, détermine la méthodologie de l'évaluation. Cette dernière se fonde avant tout sur une analyse qualitative basée sur les processus. Conformément au modèle d'impact, l'appréciation des projets-modèles doit s'appuyer sur l'analyse des niveaux du programme et du projet.

Analyse qualitative axée sur les processus

Les buts des projets-modèles « Synergies dans l'espace rural » et les conclusions générales qui peuvent en être tirées constituent l'élément central des travaux d'évaluation. Au niveau du programme, on cherche donc à savoir quels étaient les impacts attendus. Dans ce contexte, on met en évidence les attentes et les points de vue – éventuellement divergents – des quatre offices fédéraux concernés. On prend aussi en considération la mise en œuvre, l'accompagnement de processus, l'analyse et la

Travaux empiriques au niveau du programme

transmission au sein du réseau fédéral. L'appréciation se fonde sur les travaux empiriques suivants:

- analyse de documents: mises au concours, bases d'appréciation, documents du réseau, conférences, documentation liée aux échanges d'expériences, documents concernant les politiques sectorielles et ayant un lien avec les projets-modèles;
- entretiens qualitatifs personnels avec des représentants des quatre offices formant le réseau fédéral.

Travaux empiriques au niveau
du projet

Au niveau du projet, on procède à une appréciation sommaire de la mise en œuvre, des résultats et de l'impact obtenus, du caractère exemplaire ainsi que de la possibilité de généraliser les enseignements tirés, et cela pour chacun des 13 projets. Cette appréciation se fait grâce aux travaux empiriques suivants:

- analyse des documents pertinents: proposition de projet / budget, rapports intermédiaires et final, formulaire de controlling, comptes rendus, rapports d'expériences;
- entretiens avec les porteurs de projet et les principaux responsables de leur accompagnement dans les offices fédéraux, pour les 13 projets (annexe A2).

Analyse de programmes
similaires

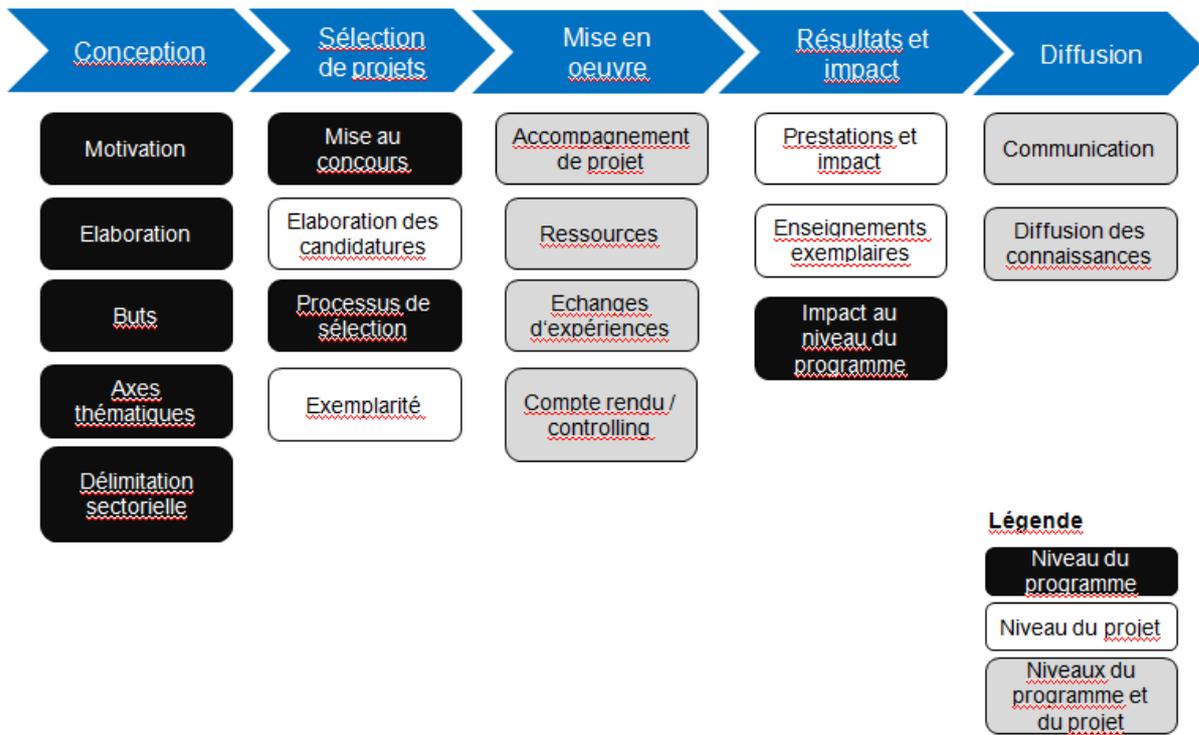
Les projets-modèles « Synergies dans l'espace rural » font partie des Projets-modèles pour un développement territorial durable. Dans une perspective exploratoire, on a rassemblé des expériences réalisées dans le cadre d'autres projets-modèles comparables. Cela a permis de procéder à une analyse plus pointue et d'adapter la formulation des recommandations. L'analyse se fonde sur les travaux empiriques suivants:

- analyse de documents: évaluation de la politique des agglomérations, évaluation du programme Projets urbains, évaluation intermédiaire de la NPR;
- deux entretiens avec des responsables des projets-modèles « Développement durable du milieu bâti », ainsi qu'avec les responsables de l'évaluation de la NPR.

2.4 Structure du rapport

Structure fondée sur les étapes
du modèle d'impact

La structure du chapitre 3 reprend les différentes étapes du modèle d'impact: conception, sélection de projets, mise en œuvre, résultats et impact du projet ainsi que diffusion des enseignements. Les niveaux du programme et du projet sont alors abordés en tenant compte de leurs interactions. Pour certains éléments, les points de vue des projets et du programme sont toutefois présentés ensemble.



Le chapitre 4 évalue le programme dans son ensemble en se fondant sur le but visé, à savoir acquérir des connaissances pour une optimisation de la coordination entre les politiques sectorielles fédérales et cantonales agissant sur l'espace rural. Sur la base des résultats de cette évaluation, le chapitre 5 présente des recommandations pour le développement ultérieur des projets-modèles.

Appréciation et recommandations

3 Examen des projets-modèles « Synergies dans l'espace rural »

3.1 Conception

3.1.1 Motivation

Création d'un réseau fédéral pour l'espace rural

Les efforts de coordination des politiques sectorielles dans l'espace rural ne datent pas d'hier. On peut mentionner: l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire, adoptée en 1997; la Conférence pour l'organisation du territoire (COT), une plateforme facilitant la coordination au sein de l'administration; le Conseil de l'organisation du territoire (COTER), une commission extra-parlementaire qui conseille le Conseil fédéral et assure aussi un mandat de coordination; ainsi que la Nouvelle politique régionale (NPR). Il a malgré tout souvent été reproché à la Confédération de ne pas suffisamment coordonner ses politiques sectorielles dans l'espace rural. A la fin 2002, la COT a décidé la création d'un réseau fédéral pour l'espace rural. Le comité opérationnel a été composé de représentants de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Le pilotage central du réseau incombe à ce dernier office. Objectif défini pour cette structure: contribuer à la discussion sur l'avenir du développement territorial et favoriser une politique cohérente dans l'espace rural.

Concrétiser la coordination à l'aide de projets

Rédigé en 2005 par le réseau fédéral, le rapport intitulé « Politik des ländlichen Raumes » (« Politique de l'espace rural ») a présenté un état des lieux mettant clairement en évidence la nécessité de développer une politique cohérente dans l'espace rural. Il a formulé des objectifs, des stratégies et des mesures, et fait des propositions de mise en œuvre. Il a aussi montré que les instruments disponibles alors n'étaient pas suffisants et qu'il était nécessaire de trouver de nouvelles possibilités de coopérer de manière transversale dans l'espace rural. Les membres du réseau fédéral considèrent que ce rapport constitue un bon document de départ. Toutefois, il ne mentionnait pas d'étapes concrètes de mise en œuvre. Le réseau fédéral a estimé que le lancement de projets-modèles constituait l'occasion de regrouper les ressources disponibles pour la collaboration, de se concentrer sur des projets concrets et de faire avancer conjointement cette problématique.

Les projets-modèles, un instrument éprouvé

Les projets-modèles avaient déjà fait leurs preuves pour la politique des agglomérations. Les expériences et résultats positifs obtenus dans ce domaine ont incité à intégrer dans le cadre global « développement territorial durable » deux thèmes supplémentaires: le « Développement durable du milieu bâti » et les « Synergies dans l'espace rural ». On espérait ainsi favoriser les échanges entre ces trois thématiques. Alors que la responsabilité des deux autres types de projets-modèles relevait uniquement de l'ARE, les quatre offices fédéraux composant le réseau

fédéral assument tous la même responsabilité pour les projets-modèles « Synergies dans l'espace rural », sous le pilotage de l'ARE.

Il s'agissait de profiter des nombreuses possibilités d'application de cet instrument souple pour accroître l'intensité de la coopération intersectorielle. Afin de progresser au plan stratégique, il convenait d'initier des processus « bottom-up ». L'intention était de faire passer la coopération de l'échange d'information à la collaboration active dans le domaine de la coordination. Grâce aux projets concrets, il est possible de tester à l'échelle la plus petite possible, de manière transversale entre les offices fédéraux, la mise en œuvre d'une coordination renforcée.

De l'échange d'information
à la coopération

Autre argument en faveur des projets-modèles: les offices fédéraux ont la possibilité de se montrer plus actifs « sur le terrain ». Avec la séparation plus claire des tâches entre la Confédération et les cantons, voulue au plan politique, les offices fédéraux remarquent souvent qu'ils perdent en savoir-faire et, finalement, en crédibilité. Les expériences concrètes sont considérées comme précieuses pour agir de manière appropriée au niveau stratégique. Le programme doit permettre de se faire une image des défis et problèmes auxquels est confronté l'espace rural.

Les expériences concrètes à la
base de l'action stratégique

Enfin, le programme a aussi une dimension politique. Le Rapport sur le développement territorial 2005 de l'ARE considérait la situation qui prévalait en Suisse comme « non durable ». Du point de vue de cet office, cet état de fait exigeait qu'on tienne mieux compte des besoins de l'espace rural en général et qu'on examine de nouvelles approches et de nouvelles incitations pour l'application pratique. Avec la politique des agglomérations, on développait une palette d'instruments performants pour l'espace urbain. Des efforts comparables devaient être déployés en faveur de l'espace rural.

Espace rural et agglomérations
au même niveau

3.1.2 Elaboration

Le Réseau fédéral Espace rural, un organe bien établi, assume la responsabilité des projets-modèles « Synergies dans l'espace rural ». La conception et l'élaboration du programme s'est faite en commun au sein du groupe stratégique du réseau. L'ARE a assuré la direction centrale pendant la préparation du programme, assumant de grandes responsabilités du point de vue tant du contenu que de l'organisation, ce que les autres offices ont grandement apprécié. Pendant cette phase d'élaboration, il a fallu concilier les différentes préoccupations. Au sein du groupe stratégique, la collaboration s'est révélée ouverte et constructive. Le programme était toutefois ancré de manière hétérogène dans les directions des divers offices. Du point de vue du SECO, la conception intervenait à un moment inopportun. Le Parlement débattait en effet de la Nouvelle politique régionale (NRP). Comme le programme – dans le cadre duquel la Confédération finançait directement des projets – rappelait plutôt l'ancienne politique régionale, on souhaitait éviter les malentendus et ne pas compromettre l'adoption de la NRP.

La conception, une tâche
commune

Un partenariat pour le financement

Le réseau fédéral a créé pour les projets-modèles un fonds de financement commun aux divers offices. L'approbation de chaque budget par les offices fédéraux a été considérée comme une étape importante montrant le soutien accordé tant au contenu du programme qu'à son financement. Les coûts des projets ont été assumés en partenariat par tous les offices du réseau, qui ont fourni des contributions financières identiques.

3.1.3 Buts des projets-modèles

Objectif principal: acquérir des connaissances

La mise au concours de 2007 mentionne le but principal des projets-modèles: acquérir des connaissances pour une optimalisation de la coordination entre les politiques sectorielles fédérales et cantonales agissant sur l'espace rural.

Identifier les interfaces, dépasser les frontières et combler les lacunes

Les thèmes des programmes de politique sectorielle découlent à chaque fois de la logique des faits. Différents acteurs ont regretté l'absence d'approche transversale susceptible de soutenir le développement de l'espace rural. Avec les programmes existants, les projets fondés sur une thématique intersectorielle risquaient bien de passer à la trappe. Les projets-modèles avaient donc pour but d'identifier les interfaces thématiques entre politiques sectorielles, de dépasser les frontières entre celles-ci et de combler les vides séparant les divers programmes.

Apprendre grâce aux expériences concrètes

Les projets-modèles devaient permettre d'effectuer un travail de pionnier et de créer un laboratoire d'essais. Les thèmes communs situés aux interfaces entre les offices fédéraux devaient être ramenés au niveau des projets et illustrés concrètement dans la pratique. L'objectif était que les enseignements tirés de l'application de nouvelles formes de coopération deviennent réutilisables pour les diverses politiques sectorielles. Dans ce contexte, les enseignements exemplaires issus des projets jouaient un rôle déterminant. Vu des offices fédéraux, l'utilité d'un projet-modèle réside autant dans l'effet d'apprentissage qu'il engendre que dans la mise en œuvre réussie de l'idée qui le sous-tend. Les projets doivent donc remplir un double objectif, aux niveaux du programme et du projet.

Elever la collaboration horizontale vers un nouveau niveau

Les buts du programme concernent à la fois les offices eux-mêmes et leur communication vers l'extérieur. Les projets-modèles doivent élever la coopération entre offices vers un nouveau niveau, afin de la faire passer de l'échange d'information à une collaboration concrète. Dans le même temps, les offices s'efforcent d'intervenir conjointement et de manière harmonisée lorsqu'ils s'adressent à d'autres acteurs.

Une référence implicite aux objectifs du développement territorial

La conception du programme met l'accent sur l'optimalisation de la coopération. Le programme lui-même ne mentionne pas d'objectifs pour le développement territorial. Ces buts étaient toutefois encore cités dans une première version du texte de mise au concours, qu'il s'agisse d'améliorer la compétitivité et la qualité de vie de l'espace rural ou de conserver et utiliser parcimonieusement les ressources écologiques, économiques et sociales qui s'y trouvent. Par la suite, on a omis volontairement de rappeler ces objectifs. Ce choix est jugé de différentes manières par les participants. Cela a permis d'une part d'éviter de trop se mêler des objectifs des diverses

politiques sectorielles. Toutefois, on signale aussi que des buts de développement clairs sont très importants pour agir de manière unifiée dans les régions. De plus, les réflexions sur l'espace rural qui avaient servi de fondement au Rapport sur le développement territorial 2005 constituaient de manière implicite un contenu de base susceptible de faire consensus.

3.1.4 Axes thématiques

Le programme avait pour but de couvrir les secteurs inexplorés des interfaces liant les diverses politiques sectorielles. Il convenait d'éviter de faire concurrence aux programmes, thèmes et projets déjà pris en charge par les offices fédéraux. Lors de la sélection, ces derniers ont tout d'abord mentionné des thèmes envisageables. Dans le cadre d'une procédure en plusieurs étapes, ceux-ci ont ensuite été analysés quant à leurs interfaces puis circonscrits, et leur contenu a fait l'objet d'une délimitation stricte au sein du réseau fédéral. Finalement, les quatre axes thématiques suivants ont été choisis pour la mise au concours de 2007:

- Coordination des activités de développement territorial: gestion des affectations et des surfaces
- Systèmes de compensation des avantages et des charges
- Mise en valeur et revalorisation de la nature et du paysage: en priorité, revalorisation de l'inventaire IFP et parcs d'importance nationale
- Energies renouvelables: exploitation judicieuse des potentiels régionaux

Le SECO a par la suite regretté que les thèmes économiques n'y prennent pas plus de place. C'est la raison pour laquelle, en 2008, lors de la deuxième mise au concours, deux thèmes ont été ajoutés: le « tourisme rural durable » ainsi que « les centres régionaux et leur rôle dans l'espace rural proche ». De manière intentionnelle, on a fortement orienté les thèmes sur la mise en œuvre, contrairement à ce qui a été fait pour la politique des agglomérations, pour laquelle c'est le thème de la coopération et de la formation d'organismes porteurs de projets qui a été mis au premier plan.

La recherche de thèmes poursuivait deux buts. Il s'agissait d'une part d'obtenir un soutien le plus large possible de la part des diverses politiques sectorielles. On souhaitait d'autre part, en limitant la sélection d'axes thématiques, regrouper la multitude de thèmes pertinents pour l'espace rural afin de les diriger de manière ciblée vers des problématiques intéressantes.

On a délibérément formulé les thèmes de manière très ouverte. Le réseau fédéral souhaitait donner le moins d'instructions possibles aux porteurs de projets et faire de la place aux idées sortant des sentiers battus. En accordant une grande marge de manœuvre aux candidats, on espérait recevoir un plus grand nombre de propositions et d'idées inhabituelles, exemplaires et novatrices. La plupart des participants considèrent que

Délimitation progressive des axes thématiques

Ajout de deux axes thématiques

Objectif: couvrir de larges domaines tout en se concentrant sur des thèmes précis

Formulation ouverte des contenus

cette thématique large était nécessaire et judicieuse. Il s'agissait d'une part de couvrir la diversité des défis auxquels est confronté l'espace rural, mais aussi d'améliorer l'accueil réservé au programme au sein de l'administration fédérale. Certaines personnes ont toutefois remarqué qu'une concentration thématique plus forte aurait aussi permis de tirer de meilleurs enseignements. D'autant que les moyens financiers et donc aussi le nombre de projets réalisables étaient limités.

3.1.5 Délimitation du point de vue des politiques sectorielles

Des projets-modèles situés entre les politiques sectorielles

Les offices fédéraux participants estiment que la recherche systématique et ciblée de secteurs inexplorés a permis de situer véritablement les projets-modèles entre les diverses politiques sectorielles. Se pose toutefois la question de leur relation ou de leur délimitation par rapport à ces diverses politiques.

Recoupements thématiques par rapport à la Nouvelle politique régionale (NPR)

Des recoupements thématiques sont repérés par rapport à la Nouvelle politique régionale (NPR), et notamment le volet 2. Celui-ci vise à améliorer la coordination de la politique régionale et les activités des offices fédéraux qui traitent eux aussi de l'espace rural. Les politiques concernant l'innovation, la formation, l'agriculture, l'environnement, l'énergie, le tourisme et les PME, de même que la promotion économique, ont été identifiées comme des partenaires importants de la NPR. Dans le cadre du volet 2, le SECO peut accorder des moyens financiers directement au niveau du projet. Pour le réseau fédéral, les projets-modèles adoptent une approche intégrée et – du point de vue thématique – plus vaste de l'espace rural, alors que la NPR se concentre plus fortement sur la création de valeur. Le SECO lui-même considère que les projets-modèles constituent un complément judicieux à la NPR.

Recoupements thématiques par rapport aux projets de développement régional (PDR)

Des points de contact existent également avec les projets de développement régional (PDR) soutenus par l'OFAG. Depuis le 1^{er} janvier 2007, des contributions peuvent être versées à des projets de développement régional et de soutien à des produits locaux et régionaux, dans la mesure où le secteur agricole est le premier concerné. Ces projets doivent renforcer la coopération entre l'agriculture et les secteurs qui lui sont proches, comme les arts et métiers, le tourisme, l'économie du bois et la sylviculture. Les mises au concours des projets-modèles « Synergies dans l'espace rural », d'un côté, et des PDR, de l'autre, ne sont pas vues comme des concurrentes malgré leurs similarités thématiques; on estime plutôt qu'elles sont complémentaires.

Clarification individuelle des cas limites

Enfin, on peut également mentionner de petits recoupements avec les thèmes des parcs et de la politique forestière de l'OFEV. De manière générale, toutefois, les offices fédéraux participants estiment que la délimitation des projets-modèles ne pose pas de problème. Si une proposition de projet concerne l'interface entre plusieurs politiques, la question de son attribution est réglée au cas par cas. Les financements doubles n'entrent pas en ligne de compte: aucun projet n'est soutenu dans le cadre des projets-modèles s'il bénéficie déjà d'autres subventions.

3.1.6 Appréciation de la conception

Le lancement des projets-modèles « Synergies dans l'espace rural » résulte d'un long processus. Les motifs évoqués par les offices fédéraux sont divers, mais un facteur important tient au fait que les projets-modèles offraient la possibilité de recourir à un instrument éprouvé, pratique et suffisamment ouvert. La souplesse de la démarche est adaptée à l'acquisition de connaissances dans un champ thématique complexe. Dans sa conception, le programme reflète le dénominateur commun des offices participants et définit de manière pragmatique les contours de ce qui est envisageable au plan politique.

Le lancement des projets-modèles répond à des besoins politiques et thématiques

L'élaboration commune du programme au sein du réseau fédéral et le partenariat de financement constituent déjà une première collaboration réussie. On est parvenu, grâce au dialogue au sein du groupe stratégique, à concilier les différents besoins et préoccupations. Dans ce contexte, l'ARE a joué une fonction de direction importante, qui a été appréciée.

Premier succès: l'élaboration et le financement communs

Les buts du programme sont clairs: identifier les lacunes thématiques, réunir des expériences concrètes dans le cadre des projets et en tirer des enseignements pour optimaliser la coordination entre les politiques sectorielles fédérales et cantonales agissant sur l'espace rural. Le but du programme fait toutefois aussi ressortir une double ambivalence entre le niveau du programme et celui du projet. Premièrement, on souhaite une définition des contenus la plus ouverte possible pour les projets-modèles, alors qu'en même temps, des problématiques bien circonscrites doivent favoriser l'acquisition d'enseignements aussi concrets que possible. Deuxièmement, les projets-modèles doivent satisfaire deux objectifs à la fois: réaliser les buts concrets qui leurs sont propres (une priorité pour leurs porteurs), mais aussi fournir des enseignements pour l'optimalisation de la coordination des politiques sectorielles (la priorité pour les offices fédéraux).

Des enjeux différents entre le niveau du programme et celui du projet

Le programme ne fait pas référence aux objectifs fixés pour le développement territorial de l'espace rural, ce qui se comprend au vu du contexte politique: établir un tel lien aurait créé des doublons et rendu encore plus difficile la délimitation des diverses politiques sectorielles. Implicitement, on part de l'idée qu'une meilleure coopération entre les politiques dans l'espace rural conduit forcément à une amélioration du développement territorial. Toutefois, on ne dispose ainsi d'aucun point d'orientation clair. La difficulté consiste alors à ne pas laisser la coopération devenir une fin en soi, mais à la rendre utile pour la discussion portant sur les objectifs du développement futur de l'espace rural.

Pas de référence aux buts du développement territorial

Les axes thématiques décrivent le cœur du contenu du programme. La recherche de thèmes, au sein du réseau fédéral, s'est faite dans le cadre d'une procédure transparente, systématique et compréhensible pour tous. Comme le programme a été délibérément centré sur les interfaces, cette recherche a suivi une logique sectorielle et procédé par « délimitation négative ». L'assemblage de divers thèmes inexplorés risque cependant de faire manquer de cohérence au programme: sans cadre commun, les

Des axes thématiques (trop) nombreux et (trop) larges

projets-modèles peuvent rester isolés les uns des autres. La définition large des axes thématiques se comprend toutefois si l'on considère l'ensemble des défis concernés ainsi que le besoin de faire accepter les choix retenus au sein de l'administration fédérale. La souplesse thématique laisse aussi de la place aux idées novatrices. Cependant, dans la perspective d'un processus d'apprentissage ciblé, cette ouverture et le manque de précision dans la formulation des problématiques semblent peu appropriés.

Entre les politiques sectorielles, les thèmes inexplorés sont restreints et difficiles à définir

La délimitation systématique des axes thématiques a montré qu'il existe des lacunes entre les politiques sectorielles à l'œuvre dans l'espace rural, mais elle a aussi mis en évidence la difficulté à identifier les limites précises entre ces diverses politiques. Le programme se situe dans un « vide » très étroit et difficile à définir. Il existe des recoupements thématiques importants avec la Nouvelle politique régionale (NPR) et les projets de développement régional (PDR), même si les programmes ne peuvent être comparés directement entre eux en raison de leur conception et des moyens différents dont ils disposent. Le fait que les projets-modèles, la NPR et les PDR aient été conçus presque en même temps explique aussi qu'il soit difficile de les délimiter clairement entre eux. Ce problème reste en bonne partie sans solution, ce qui illustre les difficultés auxquelles ferait face la mise en place d'une éventuelle politique de l'espace rural. Dans le cas des projets-modèles, les recoupements avec d'autres programmes n'ont pas créé d'obstacles parce que leur prise en charge s'est faite de manière pragmatique et leur attribution au cas par cas.

3.2 Sélection de projets

3.2.1 Mise au concours

Une définition délibérément large du public cible

Les offices fédéraux ont veillé à ne pas trop restreindre le public cible. On s'est montré très souple en ce qui concerne les caractéristiques des porteurs pris en compte. Les invitations à participer ont été envoyées à des services fédéraux, des instituts de recherche, des services cantonaux, des associations et des bureaux privés. Les personnes à contacter ont été réunies sur une liste commune. Les offices fédéraux compétents étaient responsables de la communication dans les divers groupes cibles thématiques. Il n'y a pas eu d'efforts particuliers soutenus par tous les offices participants pour faire connaître le programme. Du point de vue du SECO, le moment de la mise au concours était malheureux: comme les cantons et les régions étaient déjà occupés à préparer les programmes de mise en œuvre de la NPR, on a pris le risque de créer de la confusion en mettant les projets au simultanément concours.

Les responsables de projets ont appris l'existence du programme par divers canaux: la plupart du temps, ce sont les offices fédéraux ou cantonaux qui leur en ont parlé, mais il est aussi arrivé qu'ils soient informés par leurs réseaux professionnels ou qu'ils découvrent la mise au concours par hasard sur Internet.

3.2.2 Elaboration des propositions de projets

Dans les régions, l'opportunité offerte par le programme a généralement été saisie par des acteurs et des organisations déjà bien établies. Ainsi, les porteurs sont parvenus à concevoir des projets malgré un délai de soumission qu'ils jugent restreint. Ils ont en outre pu lier de nombreux projets à des idées ou des esquisses déjà disponibles. Dans la plupart des cas, ils ont utilisé un projet-modèle pour traiter des thèmes ou des idées qu'ils avaient déjà en tête depuis un certain temps. Seuls quelques projets ont engendré de nouvelles idées (c'est par exemple le cas pour « Landwirtschaftlichen Ökonomiebauten » en Appenzell).

Lier les projets à des idées préexistantes

Les responsables de projets estiment que les documents de mise au concours étaient compréhensibles et utiles pour l'élaboration des demandes. A leurs yeux, les exigences formulées étaient appropriées, même s'ils mentionnent parfois quelques incertitudes, par exemple dans la dénomination des effets de synergie ou du contenu novateur. Un responsable de projet a ainsi souligné qu'on était contraint de faire reposer le projet sur une large base, ce qui s'est révélé avantageux par la suite.

Des documents de mise au concours bien conçus

Le délai de soumission plutôt serré a posé des difficultés pour la préparation des participations financières aux projets. L'adoption d'un budget au plan politique, notamment dans les organisations supracommunales, prend un certain temps. Le soutien financier accordé par le programme est considéré comme une impulsion importante et même déterminante pour la réalisation. Diverses idées de projet auraient sans doute aussi été poursuivies et réalisées sans le programme, mais ultérieurement, sous une forme plus simple et avec moins de moyens. De plus, la plupart des responsables de projets font remarquer qu'à défaut de programme, ils auraient dû rechercher d'autres sources de financement. Dans un cas, un bureau externe a même été chargé de vérifier précisément diverses possibilités de financement envisageables dans le cadre de programmes d'encouragement, ainsi que les conditions posées.

Peu de temps disponible pour financer le projet

3.2.3 Processus de sélection

Lors de la première mise au concours en 2007, 23 propositions de projets ont été soumises. Les offices du réseau fédéral n'étaient pas vraiment satisfaits de l'écho obtenu, ils avaient espéré un plus grand nombre de candidatures. Selon les participants, différents facteurs ont contribué à ce résultat décevant. La raison principale résiderait dans le délai accordé entre la mise au concours et le dépôt du projet, qui se limitait à trois mois. Il n'était pas possible de le prolonger vu la nécessité de coordonner le programme avec les autres Projets-modèles pour un développement territorial durable et de tenir compte du budget annuel de la Confédération. Les représentants fédéraux partent en outre de l'idée que le faible écho reçu tient aussi au fait que les exigences étaient élevées, en particulier en ce qui concerne le large appui dont devait bénéficier l'organisation de projet, la grande proportion de fonds propres nécessaire et l'incitation financière plutôt faible si on la compare à d'autres

Un écho plutôt faible selon le nombre de projets soumis

programmes d'encouragement. A la demande d'acteurs régionaux, une deuxième mise au concours a été lancée en 2008, avec deux nouveaux thèmes portant sur les centres régionaux et sur le tourisme rural durable. Au total, 20 projets ont été soumis pour cette seconde étape. L'écho accordé aux deux nouveaux thèmes s'est toutefois révélé limité.

Appréciations divergentes en ce qui concerne la qualité

Les appréciations concernant la qualité des projets soumis divergent au sein du réseau fédéral. D'un côté, on estime que différentes idées intéressantes ont été proposées. De l'autre, on renvoie au nombre peu élevé de bon projets. Diverses candidatures ne tenaient pas du tout compte des exigences intersectorielles du programme et semblaient avoir été préparées uniquement pour obtenir des subventions. Parfois, certains projets ont été soumis à plusieurs programmes. Pour certains thèmes passionnants comme la compensation des avantages et des charges, au sujet desquels les représentants de l'administration fédérale auraient volontiers obtenus de nouvelles connaissances, seuls quelques projets ont été déposés. Il faut dire cependant que la compensation des avantages et des charges constituait par ailleurs l'un des deux axes thématiques des projets-modèles « Développement durable du milieu bâti », pour lequel des projets ont aussi été soumis.

Une grille de critères complète pour l'évaluation

Une grille de critères a été établie pour l'évaluation et la sélection des projets. Le comité opérationnel du réseau fédéral a soumis les candidatures à une appréciation. Il leur a attribué pour chacun des critères ci-dessous une note allant de 1 (très faible) à 5 (très élevé), avant d'en faire la somme.

- Thématique intersectorielle
- Apport pour une meilleure coordination des politiques
- Potentiel d'innovation
- Rapport à la pratique, accent mis sur la mise en œuvre
- Durabilité de l'impact
- Processus politique
- Soutien apporté au développement durable
- Participation du canton, éventuellement des communes
- Particularités, éléments supplémentaires

Par ailleurs, on a procédé à une estimation de l'état de réalisation, de la plausibilité du budget ainsi que du financement prévu. C'est sur cette base qu'une recommandation d'acceptation ou de refus a été formulée pour le comité de pilotage stratégique.

Processus de sélection soigné et ciblé

Les représentants interrogés considèrent que le jeu de critères était tout à fait approprié. A leurs yeux, ces critères constituent un élément important pour que les projets-modèles atteignent leur but. Ils ont permis un processus de sélection soigné et ciblé. Les choix ont été faits de manière claire, les membres du réseau fédéral étaient d'accord entre eux en ce qui concerne l'appréciation des projets. Les décisions de sélection des projets et de contribution au financement ont été prises par le comité de pilotage stratégique du réseau, qui s'est fondé sur les recommandations du comité

opérationnel. Au total, 13 projets-modèles ont été retenus: six lors de la première mise au concours et sept lors de la deuxième. L'annexe A1 décrit les différents projets.

**Coordination des activités de développement territorial:
gestion des surfaces**

Entre-deux-Lacs
Microrégion Haute-Sorne
Espace rural jurassien

Compensation des avantages et des charges

Entre-deux-Lacs
Vocations territoriales (VOTERR)

Mise en valeur du paysage et de la nature

Landwirtschaftliche Ökonomiebauten Appenzell
Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang
Freiwillige Bewirtschaftungsarrondierung
Microrégion Haute-Sorne

Energies renouvelables

Energieregion Goms
Potentiel bois-énergie en pâturage boisé
Biogasanlage Val Müstair

Les centres régionaux et leur rôle dans l'espace rural proche

Bad Zurzach und Umgebung

Tourisme rural durable

INSCUNTER
Walsерweg Graubünden

La mise au concours des projets-modèles a créé un point de contact important auquel ont pu être confiées les idées de projets les plus diverses concernant les approches de coopération horizontale ou verticale. Certaines propositions ont aussi pu être transmises aux offices fédéraux concernés et, le cas échéant, soutenues dans le cadre d'autres programmes.

Renvoi de certains projets vers d'autres programmes

3.2.4 Exemplarité des projets

Si l'on considère le programme dans son ensemble, le potentiel d'innovation constitue un facteur de succès déterminant. Le but étant d'obtenir des enseignements, les divers projets doivent avoir valeur d'exemple. Pour les responsables de projet, leur proposition constitue toujours une nouveauté. En revanche, les représentants de la Confédération ont beaucoup plus de mal à procéder à une estimation au niveau supérieur, parce que la notion d'innovation est équivoque. Selon l'ARE, ce n'est pas le thème en lui-même mais l'approche retenue pour la mise en œuvre qui doit être originale. De ce point de vue, on considère que

Il est difficile de désigner le contenu d'innovation, facteur déterminant du succès

tous les projets présentaient une certaine composante d'innovation, bien que certains participants fassent remarquer qu'au vu du nombre plutôt réduit de soumissions, on n'a pas pu placer la barre aussi haut que souhaité. Les participants ont souvent de la peine à citer clairement le potentiel d'innovation. Ils font référence à certaines idées et approches entièrement nouvelles, mais aussi souvent à d'autres qui ne le sont que de manière marginale. C'est le cas que l'on considère l'idée de base, le produit visé, le processus de travail choisi, la constellation de thème ou d'acteurs, une manière de voir ou une méthode d'analyse spécifiques.

3.2.5 Appréciation de la sélection des projets

Le délai serré a impliqué une présélection de propositions de projets

On a fait connaître les projets-modèles auprès des groupes cibles, des régions, des cantons, des associations ou des bureaux privés. La mise au concours s'est toutefois déroulée sans grande publicité, en interpellant directement les porteurs de projet potentiels. On peut estimer que l'écho reçu n'a pas été aussi important qu'espéré: cela s'explique par la concurrence entre programmes, par les exigences plutôt élevées et les faibles incitations, ainsi que par le délai de soumission assez serré. Pour mettre en place une organisation de projet, concevoir de nouvelles idées et garantir des moyens financiers supplémentaires, le délai octroyé était vraiment très court. La nouvelle structure, en particulier, devait être fortement ancrée au niveau local, ce qui s'est certainement révélé difficile en si peu de temps. Pour parvenir à soumettre un projet, les régions devaient déjà être bien établies au plan institutionnel et aussi se trouver « au bon endroit » du point de vue du contenu, avec des idées de projet concrétisées. Ce biais tend à renforcer les structures existantes et il en résulte aussi un risque d'effet d'aubaine, ce qui n'est toutefois pas négatif dans le cas d'un programme d'apprentissage.

Le processus de sélection comme base du succès du programme

Le processus de sélection était tout à fait approprié: il était bien conçu et a été mené avec soin. Les critères d'appréciation ont permis de porter un jugement sur les projets en respectant une systématique. Ils ont intégré les points pertinents pour le succès du programme dans une appréciation globale. En raison du nombre de soumissions plus faible qu'espéré, les normes de qualité n'ont toutefois pas pu être placées aussi haut que souhaité. Cela dit, vu les contributions financières relativement restreintes qui étaient en jeu, un processus de choix plus sélectif ne se serait guère justifié.

L'exemplarité et le potentiel d'apprentissage ne sont que peu mis en évidence explicitement

Le contenu novateur et l'exemplarité des projets constituent les facteurs déterminants du succès du programme. Le premier a été jugé dans son ensemble, mais les éléments exemplaires n'ont pas été nommés, ce qui aurait de toute façon été souvent difficile vu la définition souple qui avait été faite de nombreux projets-modèles. Le potentiel d'apprentissage des divers projets n'avait pas été mis en évidence clairement au préalable. On aurait notamment pu envisager, afin de faire les choses de manière scientifique, de nommer plus précisément comme « objets d'étude », pour chaque projet, des interfaces thématiques entre politiques sectorielles. Des objectifs d'apprentissage concrets auraient pu être mentionnés sous la

forme de thèses puis testés dans la mise en œuvre. Dans le projet « VOTERR », par exemple, les hypothèses suivantes auraient pu être formulées: « La possibilité de mettre en œuvre un système de compensation des avantages et des charges et le succès de celui-ci dépendent en grande partie des incitations financières dont peuvent profiter les acteurs concernés. »

3.3 Mise en œuvre

Le chapitre 3.3 met l'accent sur la mise en œuvre du point de vue du programme. En prenant en considération les interfaces, il illustre les expériences réalisées lors de l'accompagnement de projet, des rencontres d'échanges d'expériences, ainsi que dans le cadre du compte rendu et du controlling. La mise en œuvre concrète des divers projets n'est pas incluse dans la présente section.

Mise en œuvre du point de vue du programme

3.3.1 Accompagnement de projet

Chaque projet s'est vu désigner un office responsable ainsi qu'une personne chargée de l'accompagnement. D'autres « offices concernés » y participaient en parallèle. A côté des offices représentés au sein du réseau fédéral, l'OFEN et l'OFROU étaient impliqués dans l'accompagnement de certains projets. L'attribution des personnes responsables s'est faite sur la base des compétences techniques, de l'intérêt personnel, des compétences thématiques ou géographiques ainsi que des connaissances linguistiques. Alors qu'au sein de l'ARE, ce sont les personnes participant au réseau fédéral qui ont accompagné les projets, cette fonction a été assumée par diverses personnes externes au réseau dans le cas de l'OFAG, de l'OFEV et du SECO. Les membres du réseau fédéral n'ont pas tous les capacités nécessaires pour accompagner eux-mêmes les projets-modèles.

Accompagnement de projet par un office responsable

La personne responsable de l'accompagnement de projet devait exercer une fonction de contrôle et de pilotage du contenu. On parlait de l'idée que cela se faisait par l'intermédiaire d'une évaluation annuelle écrite ainsi que d'un entretien sur place. Divers responsables de l'accompagnement ont été confrontés à des incertitudes au moment d'interpréter leur rôle, notamment lorsqu'il s'agissait de personnes ne faisant pas partie du réseau fédéral. L'accompagnement de projet s'est parfois révélé difficile, parce que le rôle, la fonction et les compétences qui y étaient liés n'étaient pas définis de manière suffisamment claire.

La fonction et les tâches de l'accompagnement de projet ne sont pas définies clairement

Chaque responsable pouvait décider librement dans quelle mesure il voulait s'impliquer activement dans le projet. Cette situation ouverte et, pour certains, peu claire a fait que les responsables de l'accompagnement ont joué leur rôle de manière très hétérogène: en tant que personne faisant le lien avec le réseau fédéral et avec l'ARE, comme expert technique, comme « ami critique », comme source de motivation ou comme regard extérieur objectif. Par ailleurs, l'accompagnement de projet a été influencé par les différents types de projets. Les projets axés sur un domaine précis avaient tendance à être plus simples à accompagner. Dans les projets

Différentes interprétations de l'accompagnement de projet

davantage orientés sur les processus, il s'est souvent révélé difficile de comprendre ce qui se passait en coulisse, ce qui découlait du contexte régional. Diverses personnes regrettent de ne pas avoir été suffisamment impliquées et informées, et donc de ne pas avoir pu apporter un soutien adéquat. Des changements parmi les personnes chargées de l'accompagnement ont encore compliqué la situation, réduisant la continuité et provoquant aussi à chaque fois une importante perte de savoir. Dans les projets-modèles traitant de thèmes relevant de la compétence des cantons, l'accompagnement a délibérément fait preuve de beaucoup de retenue.

L'accompagnement de projet
exige beaucoup de temps

Selon les personnes chargées de l'accompagnement, la principale difficulté de leur fonction réside dans le manque de temps à leur disposition. Les besoins ont été clairement sous-estimés. Comme les tâches étaient difficiles à évaluer, on n'a presque pas planifié de ressources dans ce domaine. De nombreux responsables font remarquer eux-mêmes qu'ils auraient dû investir plus de temps pour accompagner leur projet efficacement, en se rendant plus souvent sur place. Toutefois, dans le travail quotidien, les projets-modèles sont souvent passés à l'arrière-plan en raison du grand nombre d'autres questions à régler. C'était spécialement le cas lorsque le projet accompagné ne posait pas de problème particulier.

Un faible échange
interdisciplinaire lors de
l'accompagnement de projet

A côté de l'office responsable, d'autres offices intéressés étaient à chaque fois impliqués dans l'accompagnement du projet. L'échange interdisciplinaire au sein de cette « équipe » était généralement très réduit, les contacts – lorsqu'il y en avait – se limitant à une présence simultanée sur place. La responsabilité principale était clairement attribuée à l'office concerné et les autres offices, qui interprétaient leur rôle de manière variable, ne s'engageaient souvent que de manière limitée. Cette forte concentration sur l'office responsable est confirmée par le point de vue des porteurs de projets. Dans la plupart des cas, les échanges concernaient uniquement la personne responsable de l'accompagnement. Les autres offices fédéraux impliqués n'étaient guère perçus comme tels. Certains porteurs de projets soulignent qu'ils n'ont pas remarqué de collaboration interdisciplinaire au sein de la Confédération.

Un accompagnement de projet
considéré comme peu intense

Les différentes manières d'appréhender l'accompagnement se reflètent aussi dans la perception qu'en ont les porteurs de projets. Les relations entretenues avec la personne responsable sont décrites de manière très variable, allant d'intenses, ouvertes et bienveillantes à peu inspirées ou quasiment inexistantes. Pour la plupart des projets, on mentionne toutefois que l'accompagnement était peu intense et que les représentants de la Confédération se sont plutôt montrés réservés. Bien souvent, le nombre de contacts directs était réduit. Pour les responsables de projet, l'accompagnement était principalement informatif. Les apports concrets portant sur le contenu sont restés l'exception. Pour divers projets, on signale comme très positif le fait que l'ARE soit intervenu de manière ciblée et cohérente dans les moments critiques, que ce soit au sein du projet ou dans les relations avec les services cantonaux, et qu'il se soit engagé pour la réussite des projets-modèles.

L'évaluation que les responsables de projets font de l'accompagnement varie en fonction du projet et des attentes qui étaient les leurs. Plusieurs d'entre eux ont apprécié et jugé adaptée la marge de manœuvre généralement accordée. Ils considèrent comme une condition idéale la liberté laissée dans la gestion du projet. Dans quelques projets, on affirme qu'une participation plus active de la Confédération aurait dérangé ou aurait été à l'encontre de la fin recherchée. Mais d'autres responsables auraient souhaité un soutien et un accompagnement plus intenses. Dans certains cas, on déplore la disponibilité restreinte des accompagnateurs, le manque d'intérêt en ce qui concerne le contenu et l'absence de retour d'information. Dans un cas, on reproche cependant à la Confédération d'avoir pris trop à cœur sa fonction d'accompagnement.

Attentes divergentes des responsables de projets envers les représentants de la Confédération

3.3.2 Ressources

Sur l'ensemble de la durée du programme, 2 millions de francs étaient disponibles pour celui-ci. Ils provenaient du budget des quatre offices fédéraux participants. Les divers projets ont obtenu des montants compris entre 25 000 francs et 200 000 francs. Du point de vue des membres du réseau fédéral, ces moyens financiers sont plutôt restreints, sans qu'on n'estime que cela pose des limites trop sévères. Le programme voulait honorer les projets exemplaires en leur accordant des contributions financières, exprimer le soutien de la Confédération et déclencher ainsi de nouvelles impulsions. De manière délibérée, il ne devait pas s'agir d'un instrument octroyant des subventions sur le long terme.

Donner des impulsions avec des moyens limités

Les responsables de projet estiment eux aussi que les moyens mis à disposition sont restreints, même si la plupart d'entre eux les considèrent comme suffisants. Le soutien purement financier est considéré comme important, sans qu'on l'estime déterminant. Le succès d'un projet dépend davantage de la motivation et de l'engagement dont font preuve les acteurs qui y participent. Ceux-ci ont fourni beaucoup de leur temps – en parallèle à leurs autres activités.

Un soutien financier important sans être déterminant

3.3.3 Echanges d'expériences

Pendant la durée du programme, trois rencontres d'échange d'expériences ont été organisées.

Organisation de trois rencontres d'échange d'expériences

- Le 11 septembre 2008, rencontre d'échange d'expériences concernant les projets-modèles de l'axe thématique « Systèmes de compensation des avantages et des charges », conjointement avec les projets-modèles « Développement durable du milieu bâti ».
- Le 3 novembre 2009, rencontre d'échange d'expériences concernant les projets-modèles « Synergies dans l'espace rural ».
- Le 10 novembre 2011, rencontre d'échange d'expériences concernant les projets-modèles « Synergies dans l'espace rural », avec accent mis sur le thème « transférabilité / coopération entre politiques sectorielles ».

Des échanges d'expériences
plutôt peu intenses

Par rapport aux échanges d'expériences de la politique des agglomérations ou du Programme Projets urbains, ceux portant sur l'espace rural ont été plutôt peu intenses, en raison surtout des moyens financiers et des ressources en personnel limités. Durant les rencontres, ce sont les échanges de connaissances qui ont eu la priorité. Les invitations ont été envoyées à un large public. Toutefois, en raison d'empêchements, certains responsables de projets étaient finalement absents ou s'étaient fait remplacer. Pour les représentants de régions périphériques, participer à un tel échange implique d'y consacrer beaucoup de temps. Mais même au sein des offices fédéraux, certains responsables n'ont pas pu prendre part aux rencontres.

Les échanges d'expériences
permettent de se faire une
bonne vue d'ensemble

Concernant les rencontres d'échange d'expériences, les avis sont généralement positifs, qu'ils proviennent de participants issus de la Confédération ou des projets: ces événements sont presque toujours informatifs, précieux et enrichissants. On souligne en particulier leur fonction de bourse aux informations. Les participants, notamment les représentants de la Confédération, ont ainsi pu se faire une bonne vue d'ensemble – sous une forme concise – de la diversité des projets et des thèmes. Quant aux responsables de projets, ils ont eu la possibilité d'échanger avec les représentants de la Confédération et de faire connaissance les uns avec les autres. Ces rencontres ont aussi eu un effet motivant, puisque les échanges avec d'autres porteurs de projets novateurs ont permis des discussions intéressantes.

Difficulté de tirer
des enseignements
pour son propre projet

La vaste palette de projets a permis aux participants de se faire une idée intéressante de divers thèmes liés à l'espace rural. En même temps, le fait de parler des expériences réalisées dans 13 projets aux contenus hétérogènes n'a pas facilité les échanges. Aux dires des participants, les recoupements thématiques réduits se sont révélés peu favorables aux enseignements généralisables. Les participants n'ont guère pu en tirer des conclusions concrètes pour le contenu de leur propre projet. De ce point de vue, on a apprécié la rencontre consacrée spécifiquement aux systèmes de compensation des avantages et des charges, à laquelle participaient aussi des représentants des projets-modèles « Développement durable du milieu bâti ». En revanche, des similarités plus importantes ont été identifiées au niveau des processus, parce que les responsables de projets s'y sont souvent trouvés confrontés à des défis semblables.

3.3.4 Compte rendu et controlling

Compte rendu par
l'intermédiaire d'un formulaire
de controlling

Pour le controlling annuel, les responsables de projets devaient remplir un formulaire harmonisé. Ce document rendait compte de l'état du projet au plan financier et en ce qui concerne son contenu. Grâce à leur conception unifiée, les formulaires devaient servir de base pour mener une évaluation dans une phase ultérieure. En complément, la personne chargée d'accompagner le projet procédait à une appréciation de l'état de celui-ci. La responsabilité administrative du contrôle des projets était centralisée à l'ARE. En revanche, le responsable de l'accompagnement s'occupait de la

communications avec les porteurs du projet. L'ARE ne cherchait activement le dialogue avec eux qu'en cas de problème.

Au sein du réseau fédéral, le fait que l'ARE se soit chargé de la gestion administrative du compte rendu est très apprécié. Il a ainsi été possible de maintenir une administration très légère pour l'accompagnement des projets-modèles. Les responsables de projets confirment ce fait: selon eux, le compte rendu n'a pas exigé trop de temps, il était adapté aux ressources limitées à disposition. Certains d'entre eux ont fait remarquer que le compte rendu a constitué une bonne occasion de résumer l'état actuel du projet et de réfléchir à la démarche initiée.

Le formulaire de controlling fournit, sous une forme très compacte, un aperçu de l'état du projet. Divers acteurs issus de la Confédération ou des projets estiment toutefois qu'en tant qu'instrument de surveillance, ce contrôle se concentrait fortement sur les aspects administratifs des projets. Comme le font remarquer différents acteurs fédéraux, les informations fournies par le formulaire ne permettait pas à elles seules de comprendre précisément en quoi consistait le projet. Ou comme l'a formulé une personne chargée d'accompagner un projet: « Le formulaire incite à prendre contact avec les chefs de projet. » Comme l'accompagnement, le compte rendu a été appréhendé de manière très variable d'un projet à l'autre. Pour « Energieregion Goms », un entretien plus ou moins annuel a eu lieu entre les responsables du projet et les trois offices fédéraux concernés (OFEN, ARE, OFEV). Ces rencontres ont fait l'objet d'un procès-verbal. Les porteurs d'autres projets ont en revanche critiqué le fait qu'ils n'ont jamais eu de réaction de la part de la Confédération une fois le formulaire remis.

Des échanges très variables

Les personnes responsables de l'accompagnement dans les offices fédéraux ne font pas toutes également partie du Réseau fédéral Espace rural. Cela concerne en particulier l'OFAG et l'OFEV. Si l'on fait abstraction des appréciations écrites obligatoires, les flux d'information allant de ces personnes vers le réseau fédéral ont pris diverses formes. En principe, la communication est passée par les chefs de division concernés. Assumés de différentes manières par les responsables, les échanges directs ont été parfois très intenses, mais aussi moyens ou presque inexistant dans d'autres cas.

Flux d'information à la Confédération

Dans le cadre de séances du réseau fédéral, on discute et on s'informe de l'état des projets et des éventuelles difficultés rencontrées, de manière informelle. En parallèle, on examine chaque année tous les comptes rendus de projets. La gestion de projet constitue le cœur de ces entretiens: l'état actuel est discuté, comparé à la procédure prévue, puis on aborde la question des éventuelles adaptations. Par la force des choses, on s'est concentré avant tout sur les projets difficiles. Les enseignements portant sur le contenu et issus des différents projets n'ont pas été traités dans ce cadre. Les participants sont unanimes à qualifier de franche et d'efficace la collaboration au sein du réseau fédéral. Certains d'entre eux ont eu de la peine à garder une vue d'ensemble de tous les projets. Les divers membres

Contrôle de la mise en œuvre au sein du réseau fédéral

du groupe stratégique ont eu tendance à se concentrer sur les projets dont la thématique leur était la plus proche.

Une évaluation planifiée
dès le début

Dès le stade de la conception, on a pensé à une évaluation du programme et des projets et réservé les moyens financiers adéquats. En revanche, il n'était pas prévu de procéder à une évaluation intermédiaire. L'évaluation devait reposer sur trois niveaux: le programme, les projets et les thèmes.

3.3.5 Appréciation de la mise en œuvre

Un accompagnement
de projet actif qui nécessite
beaucoup de temps

L'accompagnement de projet joue un rôle central pour le processus d'acquisition de connaissances. La personne responsable assume une fonction clé. C'est elle qui, grâce à un accompagnement continu, doit finalement tirer des conclusions en collaboration avec les responsables de projet, puis les transposer à un niveau plus général. On a constaté qu'un accompagnement actif nécessite beaucoup de temps. Les accompagnateurs sont unanimes à dire que cet aspect a été négligé dans la phase préliminaire et que le temps à disposition était souvent insuffisant.

Accompagnement de projet
appréhendé de manière
très variable

Nous portons un regard critique sur la manière très inégale dont a été appréhendé l'accompagnement de projet. Comme pratiquement aucune instruction n'était disponible, ce rôle a été interprété et vécu différemment d'un projet à l'autre. Cette hétérogénéité a encore été renforcée par le fait qu'à l'OFAG et à l'OFEV diverses personnes extérieures au réseau se sont chargées de l'accompagnement. Mais les responsables de projets eux-mêmes n'avaient pas tous les mêmes attentes dans ce domaine. Certains estiment avoir été trop accompagnés par les offices fédéraux, d'autres pas assez. Au sein des équipes d'accompagnement intersectorielles incluant l'office responsable et les autres offices intéressés, les échanges concernant les projets ont généralement été très réduits. Le potentiel de coopération horizontale au niveau fédéral n'a presque pas été utilisé pour les thèmes spécifiques à certains projets-modèles.

Echanges d'expériences
appropriés aux projets-modèles

L'intensité relativement faible des échanges d'expériences était adaptée aux caractéristiques du programme. La grande hétérogénéité thématique ne permettait guère plus qu'un échange général, on ne pouvait pas vraiment s'attendre à des conclusions concrètes basées sur les projets. Vu la faible intensité, la formation d'un réseau n'est pas vraiment possible, ce qui n'est de toute façon pas absolument indispensable, puisque la plupart des projets disposent de leur propre réseau lié à un thème ou à un espace donné. Les rencontres d'échange d'expériences ont surtout donné aux membres du réseau fédéral une bonne occasion de se faire une vue d'ensemble compacte de l'état de tous les projets. Du point de vue du contenu, la rencontre organisée sur un thème spécifique a fait ses preuves. On aurait aussi pu envisager de prévoir encore d'autres petits événements propres aux divers axes thématiques.

Un contrôle de la mise en œuvre
efficace favorise le déroulement
du projet

Le compte rendu basé sur le formulaire de controlling et sa centralisation à l'ARE se sont révélés très efficaces et ont permis de limiter la charge administrative. Le formulaire constitue le fondement pour l'examen des projets au sein du réseau fédéral. Les situations difficiles ont été discutées

dans le cadre du réseau et il a été possible d'intervenir de manière ciblée pour mettre ou remettre les projets sur la bonne voie. Cette gestion efficace a grandement contribué à ce que les projets s'achèvent sur un succès et, en général, conformément à ce qui était prévu. Jusqu'ici, cela a concerné presque exclusivement la mise en œuvre et non les enseignements tirés. Les exigences posées aux responsables de projets en matière de contrôle de la mise en œuvre étaient très restreintes. Le formulaire contenait certes une catégories « lessons learned » dans laquelle pouvaient être entrées des expériences résumées et des propositions d'amélioration de la coordination des politiques fédérales, mais les explications à ce sujet sont restées le plus souvent très concises et générales. On n'a guère abordé de manière approfondie des contenus ou des enseignements tirés des projets. Il n'y a pas eu de garantie de la qualité ou de demandes de précisions auprès des responsables de projets. Le formulaire peut être considéré comme approprié pour un état des lieux régulier. Il constitue une base précieuse pour un échange direct entre les responsables du projet et les personnes chargées de les accompagner. En revanche, il ne suffit pas à lui seul si l'on souhaite se faire une idée approfondie des projets. Les contacts directs avec les responsables de projets – un moyen essentiel d'acquérir des connaissances et de piloter le processus – ont été entretenus avec plus ou moins de constance suivant les cas.

L'évaluation du programme et des projets a été prévue et conçue longtemps à l'avance. Elle peut fournir des indications précieuses pour la suite éventuelle à donner au programme. Une évaluation ex post intervient toutefois trop tard pour procéder à des adaptations du processus d'apprentissage sur la base des premières expériences faites avec les projets. Une évaluation parallèle à la mise en œuvre aurait été nécessaire pour obtenir des indications permettant d'adapter la démarche et le processus d'apprentissage. Les instruments employés jusqu'ici (controlling et accompagnement de projet) ne sont utilisables dans l'ensemble que de manière réduite pour procéder à une appréciation des divers projets et en tirer des conclusions intéressantes. Le fait qu'on ne soit pas allé chercher systématiquement des informations auprès des partenaires externes des projets ou auprès des groupes cibles concernés (administrations communales, entreprises, etc.) constitue un facteur limitatif qui restreint l'intérêt des données disponibles pour l'évaluation.

Une évaluation parallèle avec mention éventuelle des possibilités d'amélioration

3.4 Résultats et impact au niveau des projets

3.4.1 Prestations et impact au niveau des projets

A l'exception des projets « Espace rural jurassien » et « Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang », tous les projets-modèles étaient achevés à la fin 2011. Lors d'une évaluation sommaire, les personnes concernées en ont tiré un premier bilan positif. A l'occasion de la rencontre d'échange d'expériences du 10 novembre 2011, presque tous les responsables de projets ont considéré que les buts fixés étaient plus ou moins atteints (annexe 3).

Une première évaluation sommaire des projets largement positive

Les projets-modèles ont pu être menés de manière à viser les résultats

Dans la plupart des cas, les prestations prévues par la planification de projet ont pu être fournies. Divers projets ont enregistré de petites adaptations de leur contenu ou des retards, qui ont toutefois pu être rattrapés. Seuls quelques projets ont connu des problèmes importants. Ainsi, celui intitulé « Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang » a été sensiblement retardé parce que le Conseil d'Etat du canton de Bâle-Campagne l'a suspendu momentanément. Quant au projet « Vocations territoriales », il a rencontré des difficultés dans sa mise en œuvre, si bien qu'il a été redimensionné en cours de route sur intervention de la Confédération et qu'il a été davantage axé sur la pratique.

Des buts de projet généralement atteints

La majorité des buts de projets ont été atteints ou sont en bonne voie de l'être. Dans plusieurs cas, par exemple pour les projets-modèles « Vocations territoriales » ou « Bad Zurzach und Umgebung », des phases de mise en œuvre importantes sont encore pendantes. Le projet « Biogasanlage Val Müstair » est le seul à avoir manqué son objectif. L'installation de biogaz prévue n'a pas pu être réalisée, parce qu'il n'a pas été possible de garantir un apport suffisant en engrais de ferme. Cependant, du point de vue du processus d'apprentissage, le projet peut malgré tout être considéré comme un succès partiel, puisque les importantes recherches menées ont permis d'obtenir des enseignements intéressants. Dans le cas du projet « Landwirtschaftliche Ökonomiebauten Appenzell », il a certes été possible de réaliser une étable modèle, mais on n'a pu atteindre l'objectif consistant à le faire avec des coûts d'investissement réduits. La problématique de base concernant les contraintes d'exploitation affectant la réalisation de bâtiments agricoles plus compatibles avec le territoire reste d'actualité. Pour « Energieregion Goms », on a abandonné le but de l'autarcie énergétique régionale, pour des motifs de faisabilité mais aussi parce que le terme lui-même était susceptible de provoquer des malentendus.

Facteurs de succès déterminants des projets-modèles

Les entretiens menés avec les responsables de projets et les conclusions tirées lors de la rencontre d'échange d'expériences sur les projets-modèles « Synergies dans l'espace rural » du 3 novembre 2009 fournissent des indications sur les facteurs de succès déterminants:

- des buts communs clairement définis avec une valeur ajoutée concrète;
- la conduite d'un processus participatif qui fait des personnes concernées des participants et donne une large assise aux décisions prises;
- une communication capable de mobiliser les acteurs et incluant un flux d'information ouvert et transparent;
- des dirigeants qui s'engagent infatigablement (au risque de faire dépendre le projet de leur personne);
- beaucoup de temps investi, de patience et de persévérance afin de mener à bien des procédures souvent ennuyeuses;
- des ressources suffisantes et un minimum d'institutionnalisation et de professionnalisme dans la gestion de projet.

Les effets identifiés par les responsables de projets vont de la sensibilisation des acteurs au renforcement de l'identité commune en passant par l'amélioration générale de la collaboration et l'émergence de nouvelles mentalités. De tels impacts « mous » ont été constatés dans presque tous les projets. Ainsi, les agriculteurs du val Müstair ont été sensibilisés aux avantages d'une installation de biogaz et de la réutilisation du matériel fertilisant, malgré l'échec du projet. Dans le cas de « Walsерweg Graubünden », on est parvenu à engendrer une ambiance de dynamisme, à consolider l'identité interne de la région tout en renforçant son image à l'extérieur. La région de la vallée de Conches (« Energieregion Goms ») a aussi pu attirer l'attention et étendre son rayonnement grâce au label de région énergétique. Avec les projets « Espace rural jurassien » et « INSCUNTER », on a délibérément soigné la confiance réciproque et la culture de collaboration.

Des impacts de projets plutôt « mous » jusqu'à présent

Selon leurs responsables, les projets ont aussi permis d'obtenir divers autres impacts concrets. Le projet-modèle « Landwirtschaftliche Ökonomiebauten Appenzell », par exemple, a eu pour effet que dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures un représentant de l'aménagement du territoire se rend toujours sur place lors de la première visite des lieux liée à une demande de financement pour des bâtiments agricoles. Cela permet de discuter plus tôt des points problématiques et des améliorations possibles dans la perspective d'un aménagement plus respectueux du territoire. Différents projets énergétiques concrets ont aussi pu être réalisés grâce à « Energieregion Goms », par exemple des installations photovoltaïques montées sur des toits, une chaudière à plaquette de bois ou une offre de transport basée sur des voitures électriques en été (alpmobil). Dans la région de la Haute-Sorne, on est parvenu à éviter une situation de concurrence entre communes et à prévoir un site unique pour les achats. Enfin, le projet « INSCUNTER » a permis de créer une fondation qui contribue à mettre en réseau les acteurs de la région (Pro Terra Engiadina).

Diverses améliorations concrètes

Comme les projets viennent de s'achever, leurs responsables ne peuvent guère dire pour l'instant quels effets ont été obtenus à long terme. Bien souvent, la mise en œuvre vient de démarrer. Dans certains cas, des décisions politiques sont encore attendues.

Des effets à long terme difficiles à identifier

3.4.2 Enseignements exemplaires au niveau des projets

Quels enseignements exemplaires peut-on tirer des divers projets et rendre utilisables pour d'autres régions? On ne peut encore répondre que partiellement à cette question cruciale pour le programme. Dans la plupart des projets, on n'a pas encore procédé à l'étape de mise en évidence des enseignements. Les responsables de projets comme les offices fédéraux pensent qu'ils doivent encore mener cette tâche conjointement dans les projets.

Une mise en évidence des enseignements qui reste à réaliser

Des enseignements transposables en ce qui concerne les processus

Lors de la rencontre d'échange d'expériences du 10 novembre 2011, tous les responsables régionaux ont estimé que leur projet avait généré des enseignements applicables à d'autres régions. Les possibilités de transposer les expériences faites ont surtout été identifiées pour les points suivants, qui sont souvent liés aux processus:

- problématique et idée de base des divers projets-modèles;
- démarche, conception des processus et organisation de projet: par exemple avec de vastes processus de participation régionale, comme ils ont été menés pour les projets « Bad Zurzach und Umgebung » ou « Energieregion Goms », ou en mettant sur pied des processus de coopération intercantonale, comme pour « Espace rural jurassien »;
- méthodes et instruments d'analyse: par exemple la méthode d'estimation du potentiel et de calcul de la rentabilité qui a été développée dans le cadre du projet-modèle « Potentiel bois-énergie en pâturage boisé », ou les approches d'évaluation du paysage du projet « Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang »;
- type de produits: par exemple le manuel pour une étable modèle à Appenzell Rhodes-Intérieures ou la rédaction d'une charte régionale dans la région de Zurzach;
- activités de communication: par exemple avec une vidéo sur la construction d'une étable modèle dans le cadre du projet « Landschaftliche Ökonomiebauten Appenzell ».

Des enseignements thématiques difficiles à isoler

Dans la perspective thématique, les responsables de projets et les représentants de la Confédération ont plus de peine à nommer des enseignements exemplaires. Au moment de réunir les résultats, les axes thématiques conçus à l'origine ne sont que d'une aide limitée. Les divers projets d'un même axe thématique abordent souvent des problématiques plutôt éloignées. Certains projets ne se situent pas « au cœur » de leur axe thématique: les enseignements qu'ils offrent sont en bonne partie isolés et n'apportent qu'une contribution limitée au thème correspondant. L'analyse des projets permet toutefois de formuler ci-dessous de premiers enseignements généraux sur les divers axes thématiques. Seul projet-modèle du thème « Les centres régionaux et leur rôle dans l'espace rural proche », le projet « Bad Zurzach und Umgebung » est intégré à l'axe thématique « Coordination des activités de développement territorial ». Ses contenus et ses enseignements portent eux aussi en priorité sur des questions d'aménagement du territoire. Pour le reste, on a repris le classement des projets par axe thématique, comme il avait été effectué par le réseau fédéral lors de la procédure de sélection. Dans ce contexte, un projet pouvait aussi être attribué à deux axes thématiques.

Coordination des activités de développement territorial

Entre-deux-Lacs

Microrégion Haute-Sorne

Espace rural jurassien

Bad Zurzach und Umgebung (attribué à l'origine à l'axe thématique « Les centres régionaux et leur rôle dans l'espace rural proche »)

Compensation des avantages et des charges

Entre-deux-Lacs

Vocations territoriales (VOTERR)

Mise en valeur du paysage et de la nature

Aufwertung BLN Belchen-Passwang

Freiwillige Bewirtschaftungsarrondierung

Landwirtschaftliche Ökonomiebauten Appenzell

Energies renouvelables

Energierregion Goms

Potentiel bois-énergie en pâturage boisé

Biogasanlage Val Müstair

Tourisme rural durable

INSCUNTER

Walserweg Graubünden

Coordination des activités de développement territorial

En ce qui concerne les projets portant sur la coordination des activités de développement territorial, ce sont surtout les thèmes « classiques » de la planification régionale qui ont été abordés (par exemple développement de stratégies communes ou répartition fonctionnelle au plan régional). L'exemple de Bad Zurzach a montré que de bonnes bases d'analyse peuvent grandement profiter aux processus régionaux de coopération. D'une part, les interactions identifiées peuvent influencer la mise en œuvre de la planification; d'autre part, l'élaboration commune accroît aussi la compréhension réciproque, met en évidence les relations existant au plan régional et favorise les approches englobant toute la région. En effet, les communes ont souvent besoin de temps pour découvrir qu'elles peuvent mieux atteindre leurs objectifs en collaborant.

Les projets ont aussi clairement montré que le pilotage et la coordination des processus régionaux exigent un très gros effort, qui est souvent sous-estimé. Au sein de structures basées sur le système de milice, il est presque impossible de dégager le temps nécessaire aux grands projets, parallèlement aux activités quotidiennes. Une organisation légère et orientée vers l'action ainsi qu'une gestion sobre mais bénéficiant de ressources suffisantes constituent les meilleures garanties pour cibler le déroulement de projet. La planification intercommunale est un processus qui n'avance souvent que par petites étapes. Obtenir de premiers succès grâce à cette collaboration facilite la confiance et renforce la culture de coopération. En effet, les processus de changement suscitent des craintes, en particulier lorsqu'il s'agit pour une commune d'abandonner des tâches ou des fonctions au profit d'une solution régionale. Il est d'autant plus important de communiquer et d'informer activement. Cela améliore l'ancrage régional et accroît la compréhension des interactions à l'œuvre. Dans la perspective de la mise en œuvre, les options retenues doivent revêtir un caractère plus ou moins contraignant, que cela passe par un plan régional, une charte ou même des conventions liées à un projet ou à un financement. Le canton joue un rôle central dans la mise en œuvre – mais également dans l'étape antérieure. Les projets ont montré qu'on ne peut pas développer de solution probante sans soutien actif du canton.

Compensation des avantages et des charges

Les systèmes de compensation des avantages et des charges ont été testés dans deux projets: « Vocations territoriales » dans le canton de Vaud et « Entre-deux-Lacs » dans celui de Neuchâtel. Dans les deux cas, il s'agissait – lors d'une première phase d'étude et de planification – d'élaborer un schéma directeur régional/intercommunal et de le faire valider politiquement au plan communal et cantonal. La mise en place concrète d'un mécanisme de compensation des avantages et des charges entre les parties impliquées faisait l'objet d'une étape de mise en œuvre ultérieure, qui ne bénéficiait pas de financement fédéral. Ces deux projets se distinguaient cependant par la fonction des espaces concernés (zones d'habitat, zones industrielles).

Dans une vision intersectorielle, on peut discerner divers enseignements communs qui ont certainement aussi leur importance en lien avec la planification intercommunale.

Dans les deux projets-modèles, l'élaboration théorique de divers scénarios de développement a clairement montré qu'une approche intercommunale présente des avantages économiques et écologiques qui peuvent être mesurés de manière concrète pour chaque commune. Les autorités communales se trouvent confrontées à un dilemme de biens communs typique: la coopération entre les partenaires permet de trouver une solution bénéfique à toutes les parties, à condition toutefois que tous s'y associent. Les travaux d'information et de sensibilisation à tous les niveaux (population, politiciens, administration) revêtent une importance cruciale, mais ils ont été menés avec une intensité variable dans les deux projets-modèles. La durée de vie limitée des décisions politiques au niveau communal constitue une difficulté particulière et à finalement contribué, dans le canton de Neuchâtel, à ce que la procédure intercommunale soit suspendue.

Les expériences réalisées permettent aussi de conclure que la pertinence et la faisabilité des systèmes de compensation des avantages et des charges dépendent fortement du type d'espaces concernés. Les régions consistant principalement en zones agricoles se sont révélées peu adéquates pour l'introduction de tels systèmes au plan intercommunal. La législation fédérale a déjà prévu dans ce domaine des mécanismes de compensation qui règlent les aspects financiers et les questions de droit foncier soulevés par les changements d'affectation. Les zones à bâtir dévolues à l'habitat, quant à elles, sont convoitées par des particuliers (surtout dans l'espace rural) qu'il est probablement plus difficile d'intégrer à un mécanisme de compensation.

On constate aussi qu'un projet n'est couronné de succès que grâce à l'interaction de divers groupes d'acteurs: leurs rôles et leurs intérêts varient durant les diverses phases du projet. Pendant la planification, les communes sont les plus impliquées; elles sont appelées à faire des concessions mutuelles. Durant cette étape, il s'agit de trouver un consensus politique sur un certain modèle de compensation (modèle de planification) et de mettre simultanément en évidence les intérêts propres aux parties.

Les communes doivent toutefois aussi se conformer aux plans directeurs cantonaux, avec lesquels les scénarios de développement régional ne sont pas tous compatibles. Le canton doit donc être impliqué dans les différentes phases: le manque de soutien de sa part peut être fatal au déroulement du projet, comme ce fut le cas dans le canton de Neuchâtel. Enfin, pour la mise en œuvre concrète, les propriétaires fonciers doivent être convaincus de l'utilité du projet. Les intérêts qui les motivent et leur modèle de comportement n'ont pas pu être étudié dans le cadre des projets-modèles.

Le problème du manque d'incitations financières joue un rôle important dans la mise en œuvre de systèmes de compensation des avantages et des

charges dans l'espace rural, parce que les terrains y sont bon marché et que les entreprises n'ont guère intérêt à y investir. De ce point de vue, les deux projets examinés se trouvent dans des situations différentes. La région d'Entre-deux-Lacs se situe dans la zone d'attraction de centres urbains, ce qui augmente son attrait pour les promoteurs de centres commerciaux. Cela fournit suffisamment d'arguments financiers pour inciter un exécutif communal à faire cavalier seul et renoncer à une solution intercommunale. Dans le cas du projet-modèle vaudois, situé en région plus périphérique, une coopération qui n'amène pas forcément d'avantages économiques a peu de chances d'y naître spontanément et doit être stimulée de l'extérieur. Pour VOTERR, on ne dispose pas encore de preuve montrant que cette impulsion externe a suffi à mener aux résultats espérés.

Mise en valeur du paysage et de la nature

Les projets de cet axe thématique – en particulier « Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang » – illustrent bien le besoin de coopération intersectorielle, puisqu'ils réunissent des domaines très divers: protection de l'environnement, aménagement du territoire, agriculture et sylviculture, développement régional. La collaboration supracommunale est aussi nécessaire dans presque tous les projets. La question de la pesée d'intérêt entre protection et utilisation est au centre de ces démarches. Il s'agit de trouver un consensus entre des intérêts divergents, dans le cadre d'un processus de négociation. Le projet « Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang » a bien montré que des résistances apparaissent lorsqu'un projet s'efforce de considérer les aspects de protection et d'utilisation dans une perspective nuancée. Le débat a souvent été influencé par des arguments de principe parfois idéologiques. D'un côté, on craint que les buts de protection n'engendrent des restrictions trop sévères; de l'autre, on redoute que le fait de participer à une négociation constitue le début d'un processus sournois aboutissant à l'affaiblissement d'objectifs de protection clairs. Les deux parties s'accommodent généralement mieux d'une séparation nette entre les zones de protection et les secteurs utilisés. Un tel processus nécessite donc une attitude franche de tous les côtés. Il est d'autant plus important que sa gestion se fasse de manière transparente et active, et intègre suffisamment tôt les différents acteurs en leur donnant la possibilité d'y participer. Il convient également de réfléchir aux instruments de planification les plus appropriés pour définir et appliquer une mise en valeur et une revalorisation de la nature et du paysage.

Energies renouvelables

Ce champ thématique recouvre les possibilités d'utiliser différentes sources d'énergie renouvelables, comme la biomasse et le bois.

Les trois projets soutenus dans cet axe thématiques diffèrent fortement les uns des autres. Dans la vallée de Conches, « Energieregion Goms » devait accroître la valeur ajoutée locale grâce à de petits projets mettant en valeur le potentiel énergétique endogène (vent, biomasse, soleil, eau); il devait ainsi créer des emplois et ouvrir de nouvelles sources de revenu pour la population locale. Dans le val Müstair, l'intention était de créer et

d'exploiter une installation de biogaz à partir d'engrais bovin issu de l'agriculture locale. Dans le Jura neuchâtelois, le but était de construire et d'utiliser une installation de production de chaleur à partir de bois issu de pâturages boisés.

Ces divers projets partageaient un défi commun: utiliser les ressources énergétiques disponibles en quantité suffisante dans ces espaces dans le cadre d'un modèle économique acceptable créant de la valeur ajoutée au plan local. Comme l'ont montré plusieurs projets, les réalisations les plus rentables naissent d'une réunion de propriétaires fonciers ou d'entreprises, qui permet d'atteindre une masse critique. Dans le cas du val Müstair et du Jura neuchâtelois, où l'exploitation de la biomasse impliquait des coûts d'investissement considérables, le succès a été fonction de la volonté de ces acteurs de coopérer.

Divers petits projets de la vallée de Conches indiquent que la rentabilité de la production locale d'énergie est souvent très faible et que les travaux de coordination et de sensibilisation menés sur place par la direction de projet ne peuvent être réalisés sans engagement bénévole ni moyens tiers. La région de Conches a donc testé de nouvelles voies pour le financement, en réunissant différents petits projets sous le label commun « Energieregion Goms » et en utilisant ce label pour collecter des fonds auprès des communes. Au-delà de l'intérêt particulier lié à la production d'énergie, il a été possible de susciter un intérêt collectif pour le renforcement de l'image et de l'identité de la vallée et d'explorer ainsi des sources de financement novatrices.

Le thème des interfaces entre politiques sectorielles revêt une importance variable dans les trois projets de cet axe thématique. C'est surtout pour le projet-modèle « Potentiel bois-énergie en pâturage boisé » qu'il s'est avéré problématique, parce que des conflits d'utilisation peuvent apparaître dans les pâturages boisés (sylviculture, protection de la nature et du paysage). Dans ce cas précis, de tels conflits ne sont survenus que de manière marginale.

Tourisme rural durable

« Walsерwege Graubünden » et « INSCUNTER », les deux projets de l'axe thématique « Tourisme rural durable », illustrent très bien la nécessité d'une coopération intersectorielle et les avantages qui lui sont liés. Le premier a montré que c'est précisément dans l'espace rural que le besoin de réunir les potentiels de différents secteurs – tourisme, agriculture, paysage, culture – est le plus manifeste. Ce n'est qu'ainsi qu'on atteint une masse critique suffisante pour créer une offre touristique visible et susceptible de s'imposer sur le marché. L'hôtellerie joue un rôle clé dans ce contexte, tout comme pour la création de valeur ajoutée régionale. La coopération avec l'agriculture est primordiale. En écoulant des produits régionaux, l'hôtellerie renforce la chaîne de valeur ajoutée et crée des possibilités de revenus accessoires décisives pour les entreprises agricoles.

La mise en réseau de l'offre exige de convaincre et de rassembler une multitude de prestataires de services du domaine touristique et d'autres

acteurs régionaux, ce qui demande beaucoup de motivation et un réseautage actif. Avec « Walsерwege Graubünden », le thème du chemin des Walsers a permis de créer une accroche commune qui souligne aussi le lien local envers l'extérieur et renforce l'identification en interne. Une masse critique suffisante est aussi indispensable pour la commercialisation de l'offre: ce n'est qu'ainsi qu'on peut susciter de l'attention dans différents canaux. En raison du lien direct avec le marché, il est important d'optimiser et de réaménager sans cesse l'offre. Le produit doit présenter régulièrement de nouvelles facettes pour subsister sur le marché. Dans les régions périphériques, le lien avec la desserte en transports est particulièrement étroit. La fréquentation par les touristes peut contribuer à améliorer les taux d'utilisation et à garantir ainsi l'offre sur le long terme.

3.4.3 Appréciation des résultats et de l'impact au niveau du projet

Difficultés et facteurs de succès de la mise en œuvre

Les projets ont en bonne partie atteint leurs buts, la plupart d'entre eux ont pu s'achever sur un succès. Durant la mise en œuvre, des difficultés ont dû être surmontées, comme on peut s'y attendre avec ce type de projets de développement régional. Les facteurs de succès liés au processus, tels qu'ils se sont dévoilés au cours du programme, coïncident aussi largement avec les expériences déjà faites en politique régionale.

Impacts « durs » et impacts « mous » des projets

Dans les régions, les projets-modèles ont déclenché une dynamique et créé un mouvement. L'effet d'apprentissage sur place constitue un résultat essentiel. De tels impacts « mous », comme la sensibilisation des acteurs ou l'amélioration de la culture de coopération, sont par nature difficiles à saisir. Ils n'en forment pas moins un fondement important pour le développement futur de la région. Parallèlement, les projets-modèles ont aussi amené dans la plupart des cas des améliorations concrètes, même s'il est encore difficile d'en estimer les effets à long terme.

Renforcer la motivation, accroître l'effet d'identification

Les projets-modèles ont permis de créer une dynamique de développement supplémentaire dans les régions. Certains responsables de projets remarquent qu'ils sont parvenus à générer une nouvelle ambiance et à stimuler l'initiative personnelle chez les acteurs régionaux. Le renforcement de l'identité commune sur place et l'amélioration de l'image de la région à l'extérieur constituent deux effets secondaires importants. Les responsables de projets sont unanimes à penser que le soutien de la Confédération s'est révélé une aide précieuse dans ce domaine. En plus de la contribution financière, celui-ci a accru la visibilité et la légitimité des projets et de leurs porteurs.

Les expériences liées aux processus sont plus faciles à généraliser

Au moment d'estimer quels enseignements et expériences exemplaires peuvent être transposés à d'autres régions, il faut distinguer deux cas. Il est relativement aisé de généraliser les expériences portant sur des processus. Celles faites au sein des projets-modèles recourent les enseignements tirés depuis longtemps de divers projets de développement régional, par exemple dans le cadre de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM), du programme RegioPlus ou également de la Nouvelle politique régionale.

En revanche, on n'a pu jusqu'ici obtenir que des ébauches d'enseignements généralisables liés à des thèmes précis. On a constaté que les axes thématiques définis initialement n'étaient pas tous appropriés pour un programme d'apprentissage. L'axe « Coordination des activités de développement territorial: gestion des affectations et des surfaces » est formulé de manière très large et correspond en bonne partie aux thèmes classiques de la planification régionale. Quant à l'axe thématique « Les centres régionaux et leur rôle dans l'espace rural proche », il ne comprend qu'un projet qui, vu sa mise en œuvre concrète, peut aussi être attribué à la coordination des activités de développement territorial. Le jugement porté sur l'opportunité du choix des axes thématiques est différencié.

Les axes thématiques ne sont pas tous aussi appropriés pour l'acquisition de connaissances

Le thème de la coordination des activités de développement territorial est essentiel pour l'espace rural. Expérimentés depuis de longues années, la planification régionale, le développement régional dans le cadre de la LIM ou de la NRP et les projets de coopération ou de fusion entre communes ont cependant déjà fourni de nombreux et solides enseignements.

Coordination des activités de développement territorial

Le thème de la compensation des avantages et des charges joue un rôle primordial pour le développement régional en Suisse. Les problématiques concernées sont passionnantes et exigeantes. Comme on ne dispose que de peu d'expériences concrètes, les projets-modèles peuvent fournir de nouvelles connaissances importantes. Ce thème ne se limite toutefois pas à l'espace rural, comme le montre la mise au concours réalisée pour les projets-modèles « Développement durable du milieu bâti ».

Systèmes de compensation des avantages et des charges

Le thème des énergies renouvelables est pertinent et actuel, il ne se limite pas à l'espace rural. Cette notion ne constitue toutefois qu'une délimitation souple pour des problématiques et interfaces diverses et souvent très spécifiques, comme c'est le cas pour les différents agents énergétiques.

Energies renouvelables

La mise en valeur et la revalorisation de la nature et du paysage occupent une place centrale pour le développement futur de l'espace rural. Ce thème est pourtant très large et sa mise en œuvre dans les projets très hétérogène si l'on considère les contenus. Des liens peuvent être établis avec les débats portant sur la création d'un nouveau parc national ou de parcs naturels régionaux.

Mise en valeur et revalorisation de la nature et du paysage

Le thème du tourisme rural durable revêt lui aussi une grande importance pour l'espace rural. Dans ce domaine, des expériences variées ont déjà pu être réalisées et réunies par l'intermédiaire d'autres canaux comme la NPR, regionsuisse, INNOTOUR, INTERREG ou les projets de développement régionale de l'OFAG. C'est le cas par exemple avec la communauté du savoir-faire « Coordination NPR-Politiques sectorielles – économie rurale, tourisme et espace rural », qui a présenté ses expériences dans une feuille de résultats intitulée « Agrotourisme – attentes de l'agriculture et du tourisme ».

Tourisme rural durable

3.5 Résultats et impact au niveau du programme

3.5.1 Impact au niveau du programme

Pas encore d'enseignements
obtenus de manière
systématique

Les projets-modèles doivent contribuer à obtenir des enseignements au niveau du programme. Leur but principal est de permettre d'acquérir des connaissances pour une optimisation de la coordination entre les politiques sectorielles fédérales et cantonales agissant sur l'espace rural. L'évaluation pose un premier regard sur les divers projets. Les différents résultats obtenus à ce niveau n'ont cependant pas encore été analysés systématiquement ni compilés au niveau du programme. On ne dispose pas pour l'instant d'une vue d'ensemble des conclusions tirées.

Classification des enseignements
dans deux dimensions

Ci-après, on rassemble les enseignements obtenus au niveau du programme, en se fondant sur les estimations des personnes interrogées. Ils sont pris en considération selon deux dimensions: d'un côté les enseignements généraux portant sur la coopération intersectorielle dans l'espace rural, de l'autre des enseignements et conclusions spécifiques à un thème.

Enseignements généraux concernant la coopération intersectorielle

Identifier les défis et les besoins
dans l'espace rural

Les projets-modèles ont permis aux offices fédéraux de mieux repérer les endroits où « le bât blesse ». Les projets soumis ont montré quels besoins sont prioritaires dans l'espace rural. L'accompagnement a permis de rassembler des expériences en ce qui concerne les difficultés de la collaboration intersectorielle concrète. Etre disposé à penser de manière intersectorielle et dépasser les limites des diverses politiques sectorielles dans la communication sont deux attitudes considérées comme essentielles. Les discussions conjointes avec les représentants de l'espace rural et l'identification de thèmes communs sont mentionnées parmi les impacts importants.

Sensibilisation à l'importance de
la coopération intersectorielle

La conclusion à laquelle arrivent les participants est claire, tant du côté de la Confédération que des responsables de projets: la collaboration concrète au sein des projets sensibilise toutes les personnes concernées à l'importance de la coopération intersectorielle dans l'espace rural. Les relations entre les divers domaines sont clairement mises en évidence par les problématiques concrètes. Cela se produit d'une part entre les offices fédéraux, mais les acteurs régionaux sont aussi sensibilisés et motivés à coopérer.

Amélioration des échanges et
mise en place d'une culture de
coopération à différents niveaux

Les participants font remarquer que la coopération au sein des projets a permis d'améliorer les échanges et de renforcer la confiance entre les acteurs. Entre les offices fédéraux, le réseau s'est consolidé, la confiance s'est accrue et les enjeux et perspectives des autres offices ont pu être mieux compris. Le travail commun en est devenu plus simple et plus concret. Cet échange contribue à sensibiliser les collaborateurs des divers offices fédéraux, favorise la coordination et permet d'élaborer des solutions soutenues par tous les offices. L'effet de confiance réciproque s'étend aussi à d'autres niveaux. En fonction de l'orientation des projets, il a été possible

de renforcer la collaboration horizontale entre services cantonaux, la culture de coopération dépassant les frontières communales ainsi que l'intégration d'autres acteurs régionaux. Comme le dit un responsable de projet: dans l'espace rural, il faut souvent un projet pour que les gens s'asseyent à la même table. Les participants ont également décelé des effets positifs dans la coopération verticale. Dans plusieurs projets, la collaboration entre les communes et le canton ou la Confédération a été intensifiée, ou même mise en place pour la première fois.

Grâce à la coopération au sein des projets-modèles, les offices fédéraux ont accru leur présence sur place et ont pu s'investir de manière cohérente dans les régions. La Confédération est perçue directement comme un acteur important dans les zones rurales. Les projets-modèles et leur démarche novatrice font ainsi de la « publicité » pour elle et pour le Réseau fédéral Espace rural.

Image améliorée
pour les offices fédéraux

Remarques thématiques concernant l'amélioration de la coopération intersectorielle

Le but des projets-modèles est de formuler des recommandations d'action pour améliorer la coordination des bases légales et des processus de mise en œuvre des politiques sectorielles. Dans divers cas, le projet a conduit à adapter sur place les procédures et processus visant à mieux coordonner les politiques sectorielles ou à le faire plus tôt. Cependant, les offices fédéraux impliqués ne sont guère en mesure, pour l'instant, de citer un impact direct ou un effet d'apprentissage pour leur propre politique. On peut toutefois déceler quelques cas où les projets-modèles ont permis de tirer des enseignements pour des politiques sectorielles ou leur coordination. A l'OFEN, par exemple, on examine suite au projet « Energieregion Goms » si l'instrument du « label » (Cité de l'énergie) et l'encouragement qui l'accompagne peuvent aussi être utilisés comme incitation dans les zones ou régions rurales. Quant au projet-modèle « Freiwillige Bewirtschaftungsarrondierung », il a fourni des enseignements importants pour la révision du bail à ferme agricole.

Difficulté de tirer des
conclusions pour les politiques
sectorielles

Les représentants de la Confédération font remarquer que les expériences faites ont fréquemment confirmé les stratégies actuelles. Cependant, en l'absence de processus d'analyse systématique, les offices fédéraux ne peuvent que difficilement tirer des conclusions directement utiles pour leurs activités. Le but consistant à adapter des lois – tel qu'il est mentionné dans le programme – semble a posteriori très ambitieux aux participants.

Des buts formulés
de manière exigeante

3.5.2 Appréciation des résultats et de l'impact au niveau du programme

L'essentiel du processus d'analyse doit encore être mené à bien. Cela se fera en deux étapes. Tout d'abord à l'intérieur des divers projets-modèles, dans le cadre d'un échange entre les responsables de projets et les offices fédéraux chargés de l'accompagnement; ensuite entre les offices faisant partie du réseau fédéral, afin de réunir et de généraliser les enseignements obtenus. Pour l'analyse, il conviendra de définir une stratégie claire

Conception d'une future
analyse en deux étapes

introduisant une approche harmonisée et facilitant la synthèse des enseignements tirés des projets. Comme la plupart de ces derniers sont déjà achevés, disposer d'une telle stratégie plus tôt aurait permis d'impliquer immédiatement les responsables de projets et de garantir un accès direct à la phase d'élaboration.

Un impact fortement
lié au projet

Grâce aux projets, on est parvenu à sensibiliser les acteurs à l'importance de la coopération intersectorielle et à améliorer la culture de collaboration. Ces effets sont toutefois directement liés aux projets. Ils se limitent au cercle des acteurs qui ont eux-mêmes participé au processus. Si on essaie d'en tirer une formulation générale – par exemple concernant l'intégration précoce du public ou l'importance de communiquer ouvertement – on reste la plupart du temps à un niveau très superficiel.

Difficulté de tirer des
conclusions pour les politiques
sectorielles

Les impacts spécifiques à un thème ne peuvent encore être décelés que de manière sommaire et une analyse approfondie sera nécessaire. Il n'a été possible d'atteindre que très ponctuellement le but ambitieux consistant à formuler des recommandations d'action pour mieux coordonner les bases légales et les processus de mise en œuvre des politiques sectorielles. Jusqu'ici, aucune conclusion générale portant sur un secteur déterminé n'a pu être tirée. On n'a pas encore identifié de conclusion pertinente pour l'action qui viserait une interface thématique spécifique. On peut mentionner deux raisons principales à cela: tout d'abord, les buts en matière d'enseignements n'ont pas été opérationnalisés, par exemple en incluant des thèses sur les effets d'apprentissage qui pourrait être examinés; d'autre part, l'hétérogénéité thématique des projets réduit les possibilités de comparaison. Les projets-modèles constituent souvent des cas particuliers. Il s'avère difficile d'extraire des enseignements de leur contexte spécifique.

3.6 Diffusion des enseignements

3.6.1 Communication

Une communication de projet
surtout tournée vers l'intérieur

Les responsables des projets-modèles ont souvent accordé une place considérable à la communication. Parfois, des stratégies spécifiques ont été élaborées. Souvent, la presse locale a été intégrée au projet de manière ciblée. Feuilles d'information, sites Internet et événements divers ont servi de canaux de communication. Ces efforts étaient presque toujours tournés vers l'intérieur, soit vers la population et les milieux politiques locaux. Les responsables considéraient qu'il était crucial de faire connaître le projet dans la région et de s'y montrer présent. La population et les milieux politiques sont ainsi davantage disposés à continuer de soutenir le projet; un tel travail est aussi indispensable pour préparer puis mettre en œuvre des décisions parfois controversées. En fonction de leur thème et de leurs caractéristiques, les projets sont plus ou moins aisés à communiquer. Certains d'entre eux, comme « Energieregion Goms », se sont aussi fait connaître en dehors de la région concernée. La thématique générale de

l'exploitation des synergies et de la coopération intersectorielle suscite de l'intérêt lorsqu'on la présente à l'aide de mesures et de résultats concrets.

En matière de communication, le réseau fédéral s'est jusqu'ici délibérément montré très réservé. Vu le caractère exemplaire des projets soutenus, on souhaitait expressément attendre des résultats tangibles qui puissent être montrés à l'extérieur. Un bref communiqué de presse a été publié après la première et la seconde mises au concours. Aucune autre mesure de communication n'a été prise si l'on excepte la présence du programme à l'OLMA 2009, où le réseau fédéral et les projets-modèles ont été présentés dans un bref film incluant deux exemples (« INSCUNTER », « Walsерweg Graubünden »). Les divers membres du réseau fédéral essaient toutefois de faire connaître le programme à l'extérieur en utilisant leurs propres canaux.

Une communication délibérément discrète pour le programme

3.6.2 Diffusion des enseignements

Comme le processus d'analyse n'en est qu'à ses débuts aux niveaux du projet et du programme, les participants du réseau fédéral ne peuvent pas encore bien estimer comment les conclusions obtenues pourront être divulguées dans une forme utilisable dans d'autres régions. On s'attelle à définir un concept présentant les stratégies, les groupes cibles et les canaux de transmission.

Un concept de diffusion à établir

Les représentants de la Confédération interrogés sont convaincus qu'il est possible de tirer de tous les projets des conclusions novatrices et intéressantes qu'il vaudrait la peine de diffuser. Les difficultés rencontrées pour formuler des enseignements exemplaires ont cependant montré qu'il n'est envisageable que de manière très restreinte de transposer ces conclusions à d'autres projets ou d'autres régions. Le processus interne du projet influence profondément l'acquisition de connaissances. Les autres régions doivent tirer leurs propres conclusions en les adaptant à leur contexte spécifique. Diverses personnes impliquées pensent que la diffusion des résultats et des expériences d'un projet peut motiver d'autres régions à développer leur propre initiative. Les projets-modèles réussis peuvent ainsi exercer un effet déclencheur.

Effet déclencheur des projets-modèles

Jusqu'ici, la divulgation des projets-modèles s'est basée sur les initiatives prises par les responsables de ceux-ci. Les résultats obtenus ont été présentés lors de rencontres, de conférences ou au sein d'organes politiques, généralement suite à une demande allant dans ce sens. Les porteurs de projets sont en principe motivés à faire connaître leurs expériences. Cela provoque toutefois un travail supplémentaire qu'ils ne peuvent généralement pas assumer parallèlement à leurs activités souvent très diverses. Le réseau fédéral et les responsables régionaux considèrent qu'il incombe à la Confédération de communiquer vers l'extérieur les enseignements issus de l'ensemble des projets.

La diffusion, une tâche du réseau fédéral

Communication vers l'intérieur
et vers l'extérieur

3.6.3 Appréciation de la diffusion

La communication occupait une place importante dans de nombreux projets. Les travaux d'information orientés vers la région elle-même, souvent couplés à des possibilités de participation, jouent un rôle central pour l'acceptation du projet sur place. Les tâches de transmission et de diffusion des enseignements vers l'extérieur, primordiales pour le programme, n'ont pas encore été menées à bien. Le concept définissant les stratégies, les groupes cibles et les canaux est en cours d'élaboration. La communication dépend des contenus à diffuser. D'une part, les connaissances à transmettre à partir des projets-modèles peuvent être plus ou moins concrètes. Il est au moins tout autant important de montrer la signification des processus et les impulsions issues des projets. On peut ainsi motiver les responsables d'autres régions à aborder eux-mêmes des thèmes similaires. Le processus d'apprentissage doit être vécu dans les régions spécifiques. Même si la diffusion incombe en principe à la Confédération, les responsables de projets jouent un rôle central. Ils sont les ambassadeurs convaincus et enthousiastes de leurs réalisations.

4 Appréciation sous forme de bilan

Les chapitres 3.1 à 3.6 se terminent à chaque fois par une appréciation des diverses étapes du modèle d'impact du point de vue des évaluateurs. Dans le chapitre 4, on évalue le programme dans son ensemble en référence au but principal visé, à savoir l'acquisition de connaissances pour une optimisation de la coordination entre les politiques sectorielles fédérales et cantonales agissant sur l'espace rural. Cette étape repose sur quatre éléments: pertinence et cohérence de la conception, mise en œuvre dans l'optique d'un processus d'apprentissage, acquisition de connaissances dans les régions et acquisition de connaissances au niveau fédéral.

Prise en considération du programme dans son ensemble

4.1 Pertinence et cohérence de la conception

L'appréciation de la conception des projets-modèles est globalement positive, cette dernière est probante et cohérente. Son élaboration a été soigneusement réfléchie. La procédure a été pensée de manière efficace, avec la définition des axes thématiques, la méthodologie de sélection des projets, l'accompagnement de ceux-ci et le pilotage du programme par le réseau fédéral. La motivation centrale est univoque et la nécessité du programme indiscutable, puisque ce dernier répond au besoin politique et factuel de mener une politique cohérente pour l'espace rural.

Le programme répond à un besoin factuel et politique

Le principe consistant à réunir les idées disponibles sur place et le savoir technique de la Confédération, à rassembler conjointement des expériences et à rechercher des solutions cohérentes a fait ses preuves. Avec les projets-modèles, on est parvenu à aborder des problématiques à la fois intéressantes pour l'espace rural et pertinentes, qui se situent aux interfaces liant les diverses politiques sectorielles. La large palette de projets-modèles illustre la grande diversité des défis auxquels est confronté l'espace rural.

La réflexion à la base des projets-modèles a fait ses preuves

L'instrument des projets-modèles lui-même a fait ses preuves pour les buts visés et s'est révélé approprié en raison de sa grande souplesse. Il a laissé une grande marge de manœuvre aux responsables de projets et créé un espace de liberté pour de nouvelles expériences. Cette souplesse a permis de tester des approches novatrices. Dans un tel laboratoire d'apprentissage, il a été possible de réunir de nouvelles expériences centrées sur les besoins des régions.

Les projets-modèles, un instrument approprié

Le programme a trouvé sa place avec les projets-modèles comme instrument flexible et l'accent mis sur les interfaces thématiques. Il déploie ses effets comme élément de petite ampleur mais tout de même important de la politique suisse de développement territorial.

Positionnement dans la politique suisse de développement territorial

La thématique de la « politique pour l'espace rural » sous-tend toujours les projets-modèles, bien que le programme ne cite aucun but explicite pour le développement de cet espace. Dans ce contexte, la position du programme reste incertaine. Pour certains, il s'agit d'un premier pas en direction d'une

Quelle direction pour la politique de l'espace rural?

politique globale de l'espace rural, pour d'autres d'un élément ponctuel complétant les politiques sectorielles existantes. Dans l'espace rural, on craint d'être désavantagé par rapport à la politique des agglomérations, qui est plus complète et dispose de plus de ressources. Les projets-modèles sont très importants pour montrer que la Confédération est également attentive au sort de l'espace rural. Ils donnent un visage à la politique menée en faveur de celui-ci. La présence sur place de représentants des offices fédéraux – et le nom donné au programme – rendent tangible la politique en faveur des régions.

Les cantons ne sont impliqués que ponctuellement

Les cantons impliqués dans les projets-modèles ont assumés des rôles divers: porteurs de projets, partenaires financiers, membres des organes de pilotage ou d'accompagnement, conseillers ou observateurs. Leur intégration dépendait essentiellement du contenu et de l'organisation du projet, mais ne se faisait pas de manière systématique. Les cantons n'ont pratiquement pas été associés à la conception du programme. Des possibilités d'amélioration existent certainement dans ce domaine, d'autant que le but explicite du programme est d'optimiser la coordination entre les politiques sectorielles fédérales et cantonales agissant sur l'espace rural. Les interfaces avec les politiques cantonales sont donc très diverses: c'est particulièrement vrai pour le développement territorial ou la NPR. Dans cette optique, l'amélioration de la coordination des politiques sectorielles au niveau cantonal est aussi une condition importante pour une politique cohérente, lorsqu'il s'agit de mieux ajuster entre elles les politiques mises en œuvre sur place par la Confédération et les cantons.

4.2 Mise en œuvre et processus d'apprentissage

Le processus d'apprentissage est essentiel pour l'acquisition de connaissances

Au sein du programme, le processus d'apprentissage constitue le facteur décisif pour l'acquisition de connaissances et donc le succès ou l'échec des projets-modèles considérés dans leur ensemble. Pour ces derniers, on a constaté que le processus d'apprentissage tel que décrit par le modèle d'impact rencontre des difficultés en différents points de la mise en œuvre. Ci-après, nous considérons donc la mise en œuvre du programme en tant que processus d'apprentissage passant par les diverses étapes du modèle d'impact.

Conception générale

Le principe de l'acquisition de connaissances est solidement ancré dans la conception du programme. Les différents éléments s'y imbriquent bien, avec la définition d'un choix d'axes thématiques, une grille d'évaluation fondée pour la sélection de projets, l'accompagnement du projet par un office fédéral responsable, le formulaire de controlling et le pilotage du programme par le réseau fédéral, ainsi que les rencontres d'échange d'expériences.

Axes thématiques

Les axes thématiques ont abordé des problématiques pertinentes pour l'espace rural. Comme ils sont définis de manière très large, il est plus difficile d'obtenir des enseignements pointus. De plus, vu qu'ils ne

comptent qu'un nombre réduit de projets, on n'a guère de possibilités de comparer ceux-ci entre eux pour mieux dégager des affirmations générales.

La sélection de projets s'est faite de manière systématique, à l'aide de critères bien choisis. Elle nécessite toutefois un nombre suffisant de soumissions novatrices. Recevoir davantage de candidatures intéressantes aurait accru la concurrence entre projets et permis de placer la barre plus haut en ce qui concerne le contenu innovant de ceux-ci.

Sélection de projets

La dimension novatrice des projets varie fortement. En outre, on n'a souvent pas défini concrètement quels éléments pouvaient avoir valeur d'exemple dans les projets. On n'a pas mis en évidence au préalable le potentiel d'apprentissage. Pour les divers projets-modèles, ce sont leurs propres objectifs qui importent en premier lieu. Les buts du programme n'ont pas été reportés sur les divers projets, comme cela aurait pu être fait à l'aide d'hypothèses portant sur les enseignements.

Exemplarité

La personne responsable de l'accompagnement de projet joue un rôle clé dans ce processus. Un accompagnement actif exige beaucoup de temps et les responsables n'ont guère pu en mettre suffisamment à disposition. Le rôle de l'accompagnateur, défini de manière peu claire, a été interprété de manière variable. Les échanges au sein des équipes d'accompagnement dans lesquelles étaient représentés les différents offices fédéraux – de même qu'entre ces équipes et les responsables de projets – n'étaient pas identiques pour tous les projets, mais ils étaient peu intenses si on les considère globalement. Le fait que plusieurs projets aient été accompagnés par des personnes externes au réseau fédéral était judicieux en soi. Les flux d'information vers le réseau et à partir de celui-ci n'ont toutefois pas toujours fonctionné de manière optimale.

Accompagnement de projet

Le Réseau fédéral Espace rural a bien rempli sa fonction d'organe de pilotage. La direction centrale du programme par l'ARE s'est révélée efficace. Le réseau a bien pu profiter du rôle incontesté de « primus inter pares » accordé à cet office. La légèreté et l'efficacité de l'administration à permis aux porteurs de projets de se concentrer sur les travaux directement liés à leur projet.

Pilotage du programme

L'organisation des échanges d'expériences a favorisé la communication entre les projets et permis aux représentants de la Confédération de se faire un aperçu de tous les projets. Vu le nombre réduit de rencontres qui ont eu lieu, les résultats restent toutefois limités pour ce qui concerne le processus d'apprentissage.

Echanges d'expériences

Le controlling de projet s'est fait de manière efficace et ciblée. Généralement, il s'est toutefois borné à contrôler la mise en œuvre. Bien qu'il soit inclus dans le formulaire de controlling, le contrôle de l'impact n'a guère été appliqué pendant la durée des projets. On ne disposait pas pour cela d'un contrôle de qualité uniformisé.

Controlling de projet

L'analyse par projet et la synthèse au niveau du programme ne sont pas encore achevées. Il n'est pas encore possible de porter un jugement définitif sur cette étape. On peut toutefois déjà constater que l'analyse des

Analyse

projets ne se fait pas de manière harmonisée et que la procédure n'est pas tout à fait claire.

Diffusion des enseignements

Les réflexions conceptuelles concernant la diffusion des enseignements sont en cours d'élaboration. Pour une communication ciblée, ce processus aurait déjà dû être envisagé et préparé plus tôt.

4.3 Acquisition de connaissances dans les régions

Un bilan largement positif pour les projets

Le bilan concernant l'acquisition d'enseignements au niveau des projets ou des régions est largement positif. Des projets intéressants ont été réalisés dans l'espace rural: ils se sont presque tous achevés sur un succès, alors qu'ils n'auraient pu être menés à bien de cette manière sans le programme. Dans l'ensemble, malgré des moyens financiers modestes, le programme des projets-modèles a donné des impulsions et contribué à initier des projets intersectoriels qui ont fait progresser l'espace rural.

Confirmation de la nécessité de coopérer au plan intersectoriel

Si tant est qu'une telle confirmation restait nécessaire, il est au moins une chose qu'on peut dire avec certitude en lien avec les projets-modèles: le besoin de renforcer la coopération intersectorielle dans l'espace rural fait visiblement l'unanimité. Les projets ont encore fourni à ce sujet du matériel montrant les possibilités mais aussi les limites de la collaboration. Il a été confirmé que les plateformes supracommunales et les possibilités de coopérer sont encore plus nécessaires que par le passé.

Un processus d'apprentissage important dans les régions

Dans les régions, on est parvenu à donner de nouvelles impulsions et à susciter diverses coopérations horizontales ou verticales. Chaque région impliquée a pu tirer des enseignements plus ou moins importants concernant l'amélioration de la coopération intersectorielle, qu'il s'agisse de la sensibilisation des acteurs régionaux, du développement d'une meilleure culture d'échange et de collaboration au plan régional ou des résultats concrets du projet. Les échanges dépassant les limites sectorielles constituent une base précieuse pour d'autres coopérations dans ces espaces.

Des projets de qualité variable

Le succès du programme est fortement corrélé aux projets-modèles. L'utilité qui en résulte pour les offices fédéraux dépend des idées de départ et de leur mise en œuvre dans des projets viables. Ce n'est que si un nombre suffisant de projets novateurs sont proposés par les acteurs régionaux, dans une démarche ascendante, que les offices participants en retirent des enseignements nouveaux et intéressants. Recevoir davantage de soumissions aurait amélioré la concurrence entre les idées de projet et accru encore la qualité des candidatures retenues.

Difficulté de réunir les enseignements par thème

Les projets-modèles ont permis d'aborder des problématiques pertinentes en ce qui concerne la coordination des politiques sectorielles. Dans certains cas, ces questions se concentraient clairement sur l'espace rural, alors que dans d'autres elles débordaient de ce cadre. Les problématiques des divers projets dans les différents champs thématiques variaient parfois très fortement, si bien qu'il est difficile de regrouper les enseignements par thème de manière univoque. Le caractère exemplaire des enseignements

tirés n'est pas toujours le même pour tous les champs thématiques. C'est particulièrement le cas des thèmes liés à l'aménagement régional ou au tourisme durable, pour lesquels des expériences diverses avaient déjà pu être faites dans le cadre d'autres programmes.

Les projets à « caractère expérimental » et devant répondre à des défis très complexes, comme on en trouve souvent par exemple dans le domaine de la compensation des avantages et des charges, se sont révélés particulièrement riches en enseignements. Il peut toutefois aussi en résulter des tensions entre le niveau du programme et celui du projet. Du point de vue du programme, la priorité est accordée aux connaissances acquises, alors que pour les porteurs du projet, le but est de mener celui-ci à son terme avec succès. Cette ambivalence est perceptible par exemple dans le projet « Vocations territoriales ». Parce qu'il a fallu surmonter des difficultés pendant son déroulement, on a justement pu en tirer des enseignements passionnants au niveau fédéral.

Tensions entre le niveau du projet et celui du programme

De nombreux facteurs sont en grande partie spécifiques au contexte et au projet. La diversité des situations initiales, des constellations d'acteurs et des ressources disponibles complique la formulation de conclusions généralisables. Les enseignements sont fortement liés au processus ou à certaines personnes. Pour qu'ils soient utilisables au-delà du cercle des acteurs directement touchés, ils doivent tout d'abord être formalisés, soit établis sous une forme écrite.

Des enseignements fortement liés au contexte, aux processus et aux personnes

Il n'est en principe pas prévu de donner une suite aux projets-modèles. Une fois terminés, ces derniers sont censés ne plus dépendre d'un financement ultérieur. Les projets-modèles n'ont délibérément pas été conçus comme un nouvel instrument d'encouragement à long terme. Pour divers projets, on peut se demander comment assurer et prolonger les résultats obtenus jusqu'ici. Comme les projets se situent à l'interface thématique entre plusieurs secteurs, on manque de canaux de financement bien défini pour garantir les activités régionales. Lorsqu'ils n'opèrent pas dans des structures institutionnelles bien établies, ils sont confrontés à la difficulté de créer des bases solides pour leur avenir.

Nécessité de disposer de structures solides pour la suite

4.4 Acquisition de connaissances au niveau fédéral

Si les avis sont largement positifs dans les régions en ce qui concerne les enseignements obtenus, il n'en va pas tout à fait de même au niveau fédéral.

La collaboration informelle entre les offices du réseau fédéral, rejoints pour certains projets par l'OFEN, a fait ses preuves. Dans ce contexte, le réseau a profité de la stabilité des personnes chargées de ces tâches. La coopération a pu se fonder sur des expériences faites depuis de nombreuses années. On peut dire que la sensibilisation des membres du réseau à la nécessité de coordonner les politiques fédérales a fortement progressé. La confiance réciproque a permis un travail continu et constructif; elle a aussi eu des

Une collaboration éprouvée au sein du réseau fédéral

effets positifs sur les tâches concrètes de conception et de mise en œuvre des projets-modèles.

Possibilités et limites de la coopération horizontale

Le réseau fédéral fonctionne comme une plateforme multilatérale. Par conséquent, une coopération ciblée et approfondie atteint forcément ses limites. Le réseau peut toutefois servir de plateforme facilitant la collaboration bilatérale. Les expériences qui y ont été faites montrent aussi que la coopération au niveau opérationnel nécessite un fort « ancrage » dans la politique de l'office. Au niveau du pilotage stratégique, les manières de voir et de penser sectorielles sont davantage présentes. La coopération atteint en particulier ses limites lorsque des pesées d'intérêts politiques entrent en jeu. De ce point de vue, le réseau peut assumer une fonction de coordination, mais sa force de pilotage est restreinte. Le processus menant à une collaboration intersectorielle renforcée est fastidieux, les projets-modèles peuvent y apporter une contribution.

Sensibilisation et amélioration de la culture de coopération

Si l'on se fonde sur les données dont on dispose déjà, les enseignements généraux obtenus au sujet de la collaboration intersectorielle sont positifs: on a pu identifier les défis et les besoins propres à l'espace rural et sensibiliser les acteurs à l'importance de coopérer entre les secteurs. On est généralement parvenu à améliorer la culture de coopération, et cela à différents niveaux: horizontalement à la Confédération, dans les cantons et dans les communes, mais aussi verticalement entre les communes et le canton ou entre celles-ci et la Confédération.

Du point de vue du programme, tous les projets ne présentaient pas des contenus novateurs

On n'a réussi que partiellement à mettre en évidence des enseignements exemplaires dépassant le cadre du simple projet. Il s'est avéré difficile de tirer des conclusions et enseignements de portée universelle pour l'amélioration de la coordination des politiques sectorielles. Le processus d'acquisition de connaissances est précieux pour les projets qui s'y sont soumis et ces derniers ont tous apporté un plus à leur région. Mais du point de vue du programme, l'exemplarité et le contenu novateur des projets se sont révélés très variables. Les démarches et contenus choisis étaient souvent nouveaux pour les régions concernées, mais déjà passablement connus par ailleurs.

Beaucoup d'ambition pour peu de moyens

En raison des points faibles de la mise en œuvre, qui sont présentés dans le chapitre 4.2, le potentiel d'enseignements tirés de l'ensemble des projets-modèles n'a pas pu être exploité de manière optimale. On ne peut pas identifier jusqu'ici de conclusions générales concernant l'amélioration de la coordination des politiques fédérales et cantonales. A posteriori, les buts du programme semblent avoir été placés très haut. Influencer la politique fédérale en se fondant sur quelques projets exemplaires était un objectif très ambitieux. Les moyens à disposition pour l'atteindre étaient modestes, si on pense aux montants et aux ressources en personnel qui auraient été nécessaires pour accompagner et analyser efficacement les projets.

5 Recommandations pour une phase ultérieure

Avant d'élaborer dans le détail la suite qui pourrait être donnée au programme, il faut achever celui-ci dans son ensemble. Des étapes importantes ne sont pas encore terminées: analyse des divers projets-modèles, synthèse des résultats au niveau du programme et diffusion des enseignements au plan fédéral, cantonal et régional. Ces éléments cruciaux doivent être planifiés de manière cohérente et mis en œuvre avec suffisamment de ressources afin d'assurer le succès du programme.

Achever le programme

La coordination des politiques sectorielles dans l'espace rural répond à un besoin pressant. Cette constatation a été confirmée par les projets-modèles. De ce point de vue, le programme joue un rôle important, puisqu'il nomme des interfaces thématiques et met en évidence des approches concrètes. S'il disparaît, il laissera un vide dans ce domaine. Le supprimer sans offrir d'autre possibilité ne serait guère compris dans les régions rurales et interprété comme un signe de manque d'attention et d'estime.

Le besoin de coordination reste important

Dans cette perspective, il semble judicieux de donner une suite aux projets-modèles. L'analyse faite dans l'évaluation a cependant identifiés deux points qu'il s'agirait de clarifier au préalable:

Deux questions cruciales pour la suite

- Amélioration du processus d'acquisition de connaissances: comment parvenir à mieux isoler au niveau du programme les enseignements et conclusions exemplaires pour l'optimalisation des politiques sectorielles ayant une incidence sur l'espace rural?
- Diffusion des enseignements: comment transmettre les connaissances acquises et donner des impulsions supplémentaires afin d'améliorer la coopération intersectorielle dans le plus grand nombre de régions possible?

En ce qui concerne le deuxième point, la tâche centrale consistera à transposer les enseignements tirés des projets-modèles et à stimuler la coopération intersectorielle dans les régions. Dans ce contexte, les projets-modèles atteignent leurs limites. Afin de continuer à mettre l'accent sur le processus d'acquisition de connaissances, il ne semble pas indiqué de fournir ces impulsions en augmentant le nombre de projets-modèles. Il faut trouver d'autres canaux et véhicules pour la suite de la démarche, en particulier la NRP ou le réseau de connaissance regiosuisse.

Développement par l'intermédiaire d'autres canaux

Amélioration du processus d'acquisition de connaissances

L'évaluation a montré que la mise en œuvre du processus d'acquisition de connaissances constitue un point faible du programme. Si l'on souhaite accroître l'impact d'une nouvelle édition des projets-modèles, c'est ce point qu'il faut réviser. La tâche centrale consiste à dégager des enseignements concrets et pertinents pour l'action qui montrent comment améliorer la coordination entre les politiques sectorielles fédérales et cantonales agissant sur l'espace rural. Les diverses recommandations qui suivent peuvent contribuer à améliorer ce processus. Elles se fondent sur les explications du chapitre 4.2, qui montrent concrètement où se situent les points faibles du pilotage du programme et donc où des améliorations sont possibles.

Concentration des axes thématiques	On peut conserver l'amplitude thématique actuelle des projets-modèles, mais les axes thématiques devraient être énoncés de manière plus claire. Le programme devrait se restreindre davantage à des problématiques nettement délimitées, définies dans le cadre d'une procédure descendante et portant sur la gestion des interfaces entre politiques sectorielles. Les problématiques pertinentes sont identifiées au moyen d'études préalables. Des problématiques concrètes peuvent par exemple être déduites des expériences faites avec les projets de la première phase du programme.
Sélection de projets	Parallèlement à la sélection de projets consécutive à la mise au concours, il est aussi possible de rechercher des projets dans une procédure descendante. Les responsables de projets peuvent même être contactés de manière ciblée et invités à participer. Il faut cependant prévoir le temps nécessaire à cela.
Formation de groupes de projets	Plusieurs projets doivent aborder la même problématique dans des perspectives entièrement différentes. En formant ainsi des groupes de projets, on permet les comparaisons directes entre projets, si importantes pour l'acquisition de connaissances. Il est alors plus aisé d'extraire des conclusions d'ordre général d'un contexte spécifique à un projet.
Exigences concernant le caractère novateur	Le caractère novateur des divers projets est déterminant. Il s'agit d'appliquer les critères d'appréciation de manière encore plus cohérente et de placer la barre plus haut en ce qui concerne la qualité et l'innovation. La qualité doit clairement passer avant la quantité; en cas de doute, les moyens sont concentrés sur un nombre réduit de projets.
Opérationnalisation des buts concernant les connaissances	Il faut définir pour chaque projet, avant le début de celui-ci, des buts opérationnalisés dans le cadre d'un dialogue entre responsables de projet et offices fédéraux. Les objectifs fixés doivent indiquer clairement les problématiques à étudier. Ils doivent permettre de vérifier de manière ciblée les effets d'apprentissage hypothétiques.
Accompagnement scientifique	Le programme devrait bénéficier d'un accompagnement, d'une observation et d'une analyse scientifiques, et cela à deux niveaux: d'une part, les projets devraient récolter et analyser des données pour leur propre compte et avec leurs propres ressources; d'autre part, à l'exemple de ce qui se fait notamment pour les Projets urbains, le réseau fédéral devrait être

accompagné pendant toute la durée du programme par une équipe d'évaluation externe (évaluation formative) chargée de faire des propositions d'amélioration de la mise en œuvre dans le cadre d'analyses intermédiaires et de garantir la qualité de l'appréciation de projet et du controlling.

Pour acquérir plus de connaissances, il faut renforcer les échanges d'expériences. Outre les rencontres d'ordre général entre tous les projets-modèles, qui peuvent plus ou moins garder la fréquence actuelle, il faut nettement intensifier les échanges au sein des groupes de projets thématiques. Parallèlement aux responsables de projets, il faut y intégrer d'autres représentants de la pratique, de la science et des milieux associatifs, qui peuvent fournir des contributions aux thèmes traités. Il peut en résulter des communautés de savoir, comme il en existe déjà chez nous. Inclure les cantons dans ce type d'échanges serait aussi utile.

Echanges d'expériences

Comme jusqu'à présent, les moyens financiers mis à disposition par la Confédération constituent une partie du budget des projets. Pour ces derniers, le soutien de la Confédération a une grande valeur symbolique. Comme les exigences concernant les projets doivent être relevées, en particulier en ce qui concerne leur accompagnement scientifique, les moyens doivent eux aussi être augmentés. Le travail supplémentaire demandé aux responsables de projets en faveur du programme doit être dédommagé de manière adéquate.

Moyens financiers

Vu le rôle crucial joué par l'accompagnement de projet, il faut prévoir suffisamment de ressources en personnel pour cette tâche. Un accompagnement actif et centré sur les enseignements exige de consacrer plus d'énergie aux contenus concernés et d'entretenir des contacts plus étroits et plus réguliers avec les porteurs de projets. Les responsables de l'accompagnement, dans les offices fédéraux, ne doivent pas se contenter d'un rôle d'observateurs, mais s'investir activement dans les contenus. Pour assurer un accompagnement plus homogène, il convient de définir le « profil d'exigences » de cette tâche et de consigner les prestations attendues dans un manuel ou une liste de contrôle. Si l'accompagnement de projet est soutenu ponctuellement par l'équipe d'évaluation, cela peut contribuer à le structurer et à le rendre plus homogène.

Accompagnement de projet

Le pilotage principal des projets par un office fédéral responsable est certainement judicieux. Les autres offices concernés devraient toutefois être plus étroitement intégrés dans l'accompagnement. La coopération entre offices fédéraux sur des projets spécifiques doit être intensifiée et dirigée vers une discussion portant sur les contenus. C'est sous la forme de véritables groupes de projet qu'il faut procéder à l'identification des enseignements exemplaires et à la formulation de conclusions pour les politiques sectorielles. Le réseau fédéral devra déjà s'atteler à cette tâche dans la phase terminale du programme actuel.

Coopération des offices fédéraux

Parallèlement au controlling de la mise en œuvre, il convient aussi de mettre davantage l'accent sur un contrôle de l'impact en cours de projet. Pour cela, il faut exiger que les contributions au controlling fournies par les

Controlling des projets

responsables du projet et de l'accompagnement soient livrées à temps et sous une forme suffisamment détaillée en ce qui concerne le contenu du projet. L'équipe d'évaluation en place peut proposer de l'aide à ce sujet.

Analyse et mise en valeur

L'analyse des projets peut être réalisée au sein des groupes de projet, en recourant à une variété suffisante d'accompagnants. Les cantons doivent aussi y être mieux intégrés. Il convient de formaliser davantage les résultats des projets, les enseignements exemplaires qui en sont tirés ainsi que les conclusions qui en découlent pour les politiques sectorielles. Il faut pour cela les mettre par écrit, par exemple sous la forme de feuilles de résultats comme le fait regionsuisse. Dans l'optique de la diffusion des expériences, il est important de communiquer suffisamment tôt à ce sujet. Les Projets urbains ont développé des approches de diffusion intéressantes, (bulletins électroniques, publications régulières, études approfondies ponctuelles...).

Lien avec le système de connaissances pour le développement régional

Le programme a pu être intégré de manière utile au système de connaissances existant pour le développement régional. Pour bien des questions liées à ce domaine, les projets-modèles et la NPR sont confrontés à des défis similaires. Réunir les résultats obtenus permet de rassembler les ressources disponibles et d'éviter les doublons. L'importance du système de connaissances – un des trois piliers au sein de la NPR – met en évidence le fait qu'un processus d'apprentissage nécessite aussi un certain degré d'institutionnalisation et de professionnalisme.

A1 Übersicht Modellvorhaben

Verbesserung der Raumverträglichkeit landwirtschaftlicher Ökonomiebauten

Der Kanton Appenzell I. Rh. entwickelt im Rahmen der Modellvorhaben ein modulartiges Handbuch „Modellstall Innerrhoden“ mit Empfehlungen zur Gestaltung und Einpassung landwirtschaftlicher Ökonomiebauten in das Siedlungs- und Landschaftsbild. Steigende Betriebsgrössen, neue Aufstallungssysteme, zunehmende Mechanisierung der Betriebsabläufe, Vorschriften des Gewässer- und des Tierschutzes sowie der Lebensmittelhygiene führen dazu, dass neue landwirtschaftliche Ökonomiebauten in der Landschaft immer wichtiger in Erscheinung treten. Das Modellvorhaben will Mittel und Wege aufzeigen, wie betriebstechnisch optimal organisierte und kostengünstige Bauten besser in die Landschaft und das Ortsbild eingefügt werden können. Weitere Ziele sind die Optimierung des Planungs- und Bewilligungsverfahrens, Sensibilisierung und Wissenstransfer.

Système de répartition des fonctions, des charges et bénéfices pour la Région Entre-deux-Lacs

Die Region Entre-deux-Lacs (5 Gemeinden: Cornaux, Cressier, Enges, La Landeron und Lignières) ist einerseits durch die Schwerindustrie geprägt, weist andererseits aber auch touristisches Potenzial auf. Im Rahmen des Modellvorhabens soll aufgezeigt werden, wie die Region mit dieser Herausforderung umgehen kann und wie sie anhand der Verteilung der Funktionen unter den Gemeinden, mittels regionalem Richtplan und einem wirkungsvollen Nutzen-Lasten-Ausgleichssystem eine bessere und dynamischere Entwicklung der Region gewährleisten kann.

Microrégion Haute-Sorne: Intercommunalité et aménagement du territoire

Die sechs Gemeinden Bassecourt, Boécourt, Glovelier, Saulcy, Soulce und Undervelier möchten ihre Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen verstärken mit dem langfristigen Ziel der Fusion, indem sie als Mikroregion (Microrégion Haute-Sorne) einen gemeinsamen regionalen Richtplan erarbeiten. Die Umsetzung eines gemeindeübergreifenden Richtplans im Bereich der Raumplanung wird von den sechs Gemeinden gutgeheissen und beinhaltet die Schaffung einer überkommunalen Industrie- und Gewerbezone, gemeinsames raumplanerisches Management mit Nutzung von Industriebrachen und die Erhaltung der traditionellen Bausubstanz. Weitere Projekte, die im Rahmen des Modellvorhabens realisiert worden sind, befassten sich mit der besseren Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und dem ausserschulischen Betreuungsangebot.

Energieregion Goms

Die lokale Trägerschaft "unternehmenGOMS" hat die Vision, die Region Goms als erste Energieregion der Alpen zu positionieren. Eine nachhaltige, dezentrale und lokale Energiegewinnung in Kombination mit Aktivitäten zur Verbesserung der Energieeffizienz werden gefördert, so dass Produktion, Umwandlung und Konsum von Energie in der Region Goms unter Minimierung der Transporte erfolgen kann. Um dieses Ziel zu erreichen, will unternehmenGOMS zusammen mit initiativen Leuten aus der Region Leuchtturmprojekte ausarbeiten, die auf lokalem Wissen und Erfahrung der Bevölkerung beruhen. Zudem soll die Bevölkerung motiviert, sensibilisiert und für die Vision gewonnen werden.

Gestion intégrée de l'espace rural jurassien

Das Projekt bezweckt, die interkantonal koordinierte Umsetzung der wichtigsten Massnahmen des Bundes im Bereich des integrierten Managements des ländlichen Raums im Arc jurassien zu entwickeln und zu stärken.

- **Nutzen der Erkenntnisse und der allgemeinen Empfehlungen** aus der koordinierten Umsetzung der Bundespolitik im Bereich der Bewirtschaftung von Waldweiden und der Bauten ausserhalb der Bauzone im Jurabogen (Fallstudie).
- **Erarbeitung eines gemeinsamen operativen Konzepts** der koordinierten Umsetzung der Bundespolitik im Bereich der Bewirtschaftung von Waldweiden und der Bauten ausserhalb der Bauzone im Jurabogen (Koordination).
- **Aushandlung einer formellen Vereinbarung zwischen den betroffenen kantonalen Stellen betreffend ein gemeinsames, harmonisiertes Konzept** der koordinierten Umsetzung der Bundespolitik im Bereich der Bewirtschaftung von Waldweiden und der Bauten ausserhalb der Bauzone im Jurabogen (Harmonisierung).
- **Zugänglichmachung der Vorschläge des Projekts auf nationaler Ebene** auf Basis der im ländlichen Raum des Kantons Jura gemachten Erfahrungen und gewonnenen Erkenntnisse (Verbreitung).

Potentiel bois-énergie en pâturage boisé

Waldweiden weisen ein grosses, wenig bekanntes und zu wenig genutztes Holzenergiepotenzial auf. Das Projekt will beurteilen, unter welchen Bedingungen die Nutzung des Holzes der Waldweiden welchen Anteil an Holzenergie bereitstellen kann und auf welche Probleme man am häufigsten trifft. Die Ergebnisse werden es ermöglichen, Menge und Kosten dieser Energie zu beziffern. Aufgrund des operativen Charakters des Projektes muss ein genauer Perimeter festgelegt werden. Für das Projekt wurden die „Montagnes Neuchâtelaises“ ausgewählt. Die entwickelte und getestete Methodik wird jedoch auch für andere Regionen anwendbar sein.

Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang

Wie könnte die künftige Entwicklung einer Landschaft von nationaler Bedeutung aussehen, wenn diese Landschaft in ihrer Schönheit und in ihrer Qualität erhalten und aufgewertet werden soll, ohne moderne Nutzungsansprüche und Entwicklungspotenziale von vorneherein zu unterbinden? Unter Partizipation lokaler, regionaler und nationaler Interessens- und Politikbereiche soll eine koordinierte Gesamtstrategie vorgeschlagen werden, welche die Entwicklung des BLN-Objektes Belchen-Passwang für die nächsten 20-30 Jahre umsetzungsorientiert lenken könnte. Strukturelle Defizite in der Umsetzung sollen erfasst und effizientere Koordinationsansätze erarbeitet werden.

Bad Zurzach und Umgebung

Das Modellvorhaben verfolgt folgende Ziele:

- Erkenntnisse über die Bedeutung des Regionalzentrums Bad Zurzach für die nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung der gesamten Region Zurzibiet
- Ermittlung der Erfolgsfaktoren des Zentrums
- Optimierung der Aufgabenteilung zwischen Zentrum und Umland, Ermittlung möglicher Wertschöpfungsnetze
- Ermittlung der unterschiedlichen funktionalen Räume im Zurzibiet
- Entwicklung Vision Zurzibiet (räumliche Entwicklungsvorstellungen für gesamte Region und ihre Teilräume) als Leitlinie für das langfristige Handeln in der Region
- Schaffung einer gemeinsamen Wahrnehmung und Identität
- Intraregionale Verknüpfung und Verstärkung der regionsinternen Zusammenarbeit

Die Resultate sollen ihre Wirkung langfristig und in der gesamten Region entfalten und das gezielte und enge Zusammenwirken der unterschiedlichen auf den Raum wirkenden Sektoralpolitiken fördern.

INSCUNTER - Tourismus, Forst- und Landwirtschaft, Natur- und Landschaftsschutz auf gemeinsamen Wegen

Das Projekt fokussiert auf die Förderung und Vernetzung der sektorübergreifenden Zusammenarbeit und Koordination laufender und geplanter Projekte im Schnittbereich zwischen Land-, Forstwirtschaft, Landschafts- und Naturschutz sowie Tourismus. Es beinhaltet den Aufbau eines Netzwerkes, das alle Akteure zusammenführt, integriert und die entstehenden Synergien für zukünftige Projekte nutzbar macht und um eine Koordination der Sektoralpolitiken zu gewährleisten. Anhand von 5 Teilprojekten mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten soll die Entwicklung und Überprüfung der operativen Abläufe untersucht werden. Ein Mehrwert im Bereich integrealem Landschaftsschutz und naturnaher Tourismus wird generiert und langfristig durch die Stiftung Pro Terra Engiadina gesichert.

Vocation territoriales et systèmes de compensation

In drei verschiedenen Testgebieten der Region Nord Vaudois werden Studien zu nachfolgenden Themen durchgeführt und entsprechende Strategien für Nutzen-Lasten-Ausgleichssysteme entwickelt: Balcon du Jura (Tourismus), Orbe-Vallorbe-Vallon du Nozon (Wohnen), Jurafuss (Management von Naturräumen). Die Zielsetzungen des kantonalen Richtplans sollen umgesetzt werden, dies bedingt differenzierte Handlungsmassnahmen. Im Modellvorhaben werden entsprechende Nutzen-Lasten-Ausgleichssysteme gemäss den territorialen Entwicklungspotenzialen entwickelt, um das Landmanagement zu erleichtern und die jetzigen Differenzen zu mindern.

Walserweg Graubünden

Unter Nutzung der Walser Kultur wird ein wandertouristisch attraktives und nachhaltiges Tourismusangebot für Graubünden geschaffen: eine kulturelle Weitwanderoute „z'hinderscht dür“ zu peripheren hochgelegenen Walser Siedlungen. Im Weiteren werden in ausgewählten Etappenorten, in Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung, nachhaltige Schwerpunktprojekte initiiert. Der Weg soll nicht nur Wandergäste in die Walser Regionen bringen, sondern auch Entwicklungsimpulse in den durch den Weg vernetzten Orten und Regionen auslösen.

Freiwillige Bewirtschaftungsarrondierung als Instrument zur Landschaftsaufwertung

Das Modellvorhaben soll die organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Aspekte einer freiwilligen Bewirtschaftungsarrondierung aufzeigen, damit dieser Ansatz sich als ein neues, effizientes und praxistaugliches Instrument unter besonderen Rahmenbedingungen zu einer nachhaltigen Aufwertung der Landschaft einsetzen lässt. Das Hauptziel des Projektes ist die Verbesserung von schwierigen Bewirtschaftungsverhältnissen für die Landwirtschaft innerhalb eines Gebietes.

Biogasanlage Val Müstair

Im Val Müstair gibt es rund 30 bis 40 landwirtschaftliche Betriebe. Das Hofdüngervorkommen mit 10'000 t/a Rindergülle und 4'500 t/a Rindermist bietet eine gute Ausgangslage, um eine Biogasanlage zu betreiben. Co-Substrate sind in der Region kaum vorhanden. Im Rahmen des Modellvorhabens soll aus organischen Reststoffen Ökostrom produziert werden, indem eine Biogasanlage in Müstair gebaut wird (30-40 landwirtschaftliche Betriebe liefern Gülle und Gastronomiebetriebe Abfälle). Eine ganze Talschaft kann mit dem notwendigen Ökostrom und Wärmeerzeugung aus ökologischer Produktion versorgt werden.

A2 Interviewpartner

GesprächspartnerIn	Modellvorhaben	Funktion im Projekt	Organisation
Ralph Etter	Landwirtschaftliche Ökonomiebauten	Projektträger	Leiter Amt für Raumentwicklung Kanton
Henri Erard	Microrégion Haute-Sorne	Projektträger	Erard Sàrl
Maria Vivone, Dominique Turberg	Entre-deux-Lacs	Projektträger	Association RUN
Roland Perrin	Potentiel bois-énergie en pâturage boisé	Projektträger	Xylon SA
Dionys Hallenbarter	Energierregion Goms	Projektträger	unternehmenGOMS
Laurent Thévoz	Gestion intégrée de l'espace rural jurassien	Projektträger	Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT) / EPFL
Christine Leu	Vocation territoriales et systèmes de compensation (VOTERR)	Projektträger	ADNV
Niggi Hufschmid	Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang	Projektträger	Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft
Robert Wernli	Freiwillige Bewirtschaftungsarrondierung	Projektträger	Vermessung- und Ingenieurbüro Ackermann Wernli
Hansjörg Weber	Biogasanlage Val Müstair	Projektträger	Amt für Wald Kanton Graubünden
Felix Binder	Bad Zurzach und Umgebung	Projektträger	Präsident Regionalplanung
Angelika Abderhalden	INSCUNTER	Projektträger	Büro aniras environment
Irene Schuler	Walsерweg Graubünden	Projektträger	Walservereinigung
Bruno Guggisberg	Energierregion Goms, Biogasanlage Val Müstair	Projektbeteiligung	BFE
Hans Peter Kistler	Walsерweg	Projektbeteiligung	ASTRA
Toni Brauchle		ehem. Leiter Netzwerk	ehemals ARE
Samuel Brunner	Landwirtschaftliche Ökonomiebauten	Federführendes Amt	BLW
Claire-Lise Sutter	Potentiel bois-énergie en pâturage boisé	Federführendes Amt	BARJ
Benoit Magnin	Gestion intégrée de l'espace rural jurassien	Federführendes Amt	BARJ
Maria Senn	Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang	Federführendes Amt	BARJ
Markus Wildisen	Freiwillige Bewirtschaftungsarrondierung	Federführendes Amt	BLW
Johnny Fleury	Biogasanlage Val Müstair	Federführendes Amt	BLW
Giorgio Walther	INSCUNTER	Federführendes Amt	BARJ
Melanie Butterling	Microrégion Haute-Sorne, Entre-deux-Lacs, Vocation territoriales et systèmes de compensation (VOTERR)	Federführendes Amt	ARE
Regula Egli	Bad Zurzach und Umgebung	Federführendes Amt	Seco
Annette Christeller	Walsерweg Graubünden	Federführendes Amt	Seco
Reto Camenzind	Energierregion Goms	Federführendes Amt	ARE

A3 Dokumentation Erfahrungsaustausch vom 10. November 2011

Zusammenfassung der Ergebnisse, Suzanne Michel, 15. November 2011

1. Teilnehmer

Projektverantwortliche

Ralph Etter (Landwirtschaftliche Ökonomiebauten), Kt. AI Bau- und Umweltdepartement

Henri Erard (Microrégion Haute-Sorne), Association régionale Jura

Roland Perrin (Potential bois-énergie en pâturage boisé), Xylon SA

Laurent Thévoz (Espace rural jurassien), CEAT - EPFL- Inter-Enac

Christine Leu (Vocation territoriale), Association pour le Développement du Nord vaudois

Alexandre Repetti (Vocation territoriale), Repetti sàrl

Niggi Hufschmid (Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang), Kt. BL Amt für Raumplanung

Christa Dähler (Freiwillige Bewirtschaftungsarrondierung), Ackermann+Wernli AG

Hansjörg Weber (Biogasanlage Val Müstair) Kt. GR Amt für Wald und Naturgefahren

Dunja Kovari-Binggeli (Bad Zurzach und Umgebung), sapartners

Christine Neff (INSCUNTER), Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL)

Angelika Abderhalden (INSCUNTER), ARINAS environment AG

Irene Schuler (Walserweg), Walserweg Graubünden

Bundesvertreter

Martin Vinzens (ARE)

Maria-Pia Gennaio (ARE)

Reto Camenzind (ARE)

Andreas Stalder (BAFU)

Giorgio Walther (BAFU)

Claire-Lise Suter (BAFU)

Thomas Maier (BLW)

Markus Wildisen (BLW)

Regula Egli (SECO)

Annette Christeller (SECO)

Bruno Guggisberg (BFE)

Moderation, Zusammenfassung

Suzanne Michel (Michel Kommunikation)

Evaluationsteam

Christof Abegg (EBP)

Eric Zellweger (evaluanda)

2. Programm

10.00-10.10	Begrüssung, Einführung
10.10-10.30	Einstiegsreferate zur Übertragbarkeit: Bad Zurzach und Umgebung, Bois-énergie en pâturage boisé
10.30-11.30	Kurzpräsentationen der restlichen Projekte zur Übertragbarkeit
11.30-12.15	Plenumsdiskussion zur Übertragbarkeit und Verbreitung
12.15-12.25	Feedbacks des Evaluationsteams
12.30-13.50	MITTAGESSEN IM RESTAURANT MARZILIBRÜCKE
13.50-14.00	Einführung in den Nachmittag
14.00-14.20	Einstiegsreferate zur Zusammenarbeit der Sektorialpolitiken: INSCUNTER, Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang
14.20-15.10	Diskussion der Auswirkungen auf die Zusammenarbeitskultur in 3 Gruppen: Tourismus + Landschaft, Energie, Ausgleichsmechanismen + Landmanagement
15.10-15.45	Präsentation der Ergebnisse im Plenum Diskussion zu den Folgerungen für die Sektorialpolitiken und für das Programm Modellvorhaben
15.40-15.50	Feedbacks des Evaluationsteams
15.50-16.00	Ausblick und Verabschiedung

Projekt	Ziele erreicht	Zukunft gesichert	Nutzbarkeit	Was geht?	Was nicht?	Nachahmer	Motor Wissenstransfer	Handlungsempfehlungen an Nachahmerregionen
Bad Zurzach und Umgebung	Ja, Umsetzung folgt	Auf gutem Weg	Ja	Regionale Partizipation	Spezifische Entwicklungsstrategie	Unbekannt	Weitere Projekte in Planung	Regionale Partizipation, Bündeln der Kräfte, Schwerpunkte setzen, Stärkung Regionalzentren, Erarbeitung regionale Entwicklungsstrategie
Bois-énergie en pâturage boisé	Ja	Ja	Ja	Methode Potenzial-abschätzung, Kosten-rechnung, Integration Produktionslinie	Regional unterschiedliche Wachstumsbedingungen	Ja Kt. NE	Zuständige Person fehlt, Bericht auf Web	Verbreitung von Anfang an definieren Konstante Projektleiterfunktion
Walserweg	Ja	Ja finanziell teilweise	Ja	Idee Kultur- und Wanderweg Verknüpfung von Weg- und Impulsprojekten	„Aufhänger“ Walser	Ja	Aktiv und auf Anfrage, In- und Ausland	Identifikation mit dem Projekt Klare Projekt- und Marketingstrategie Transparente Kommunikation, Partizipation
INSCUNTER	Ja, im Prinzip	Ja finanziell teilweise	Ja	Zusammenarbeits-strategie (Organisationen, Ämter, etc.)	Konkrete Zusammensetzung Akteure	Interessenten	Auf Anfrage Stiftung Pro Terra Engadina Projekt econnect	Breite Abstützung der Koordinationsstelle Konkrete, gemeinsame Projekte lancieren
Aufwertung BLN-Objekt Belchen Passwang	Teilweise*	Ja	Ja	Ansätze Landschafts-bewertung, Raumkonzeptbildung, Vertrauen und Identitätsbildung über Partizipation	Ansatz, Art und Weise der Partizipation	?	Auf Anfrage	Bei BLN: Angebotsplanung statt Umsetzungsauftrag Partizipation und Einbezug verschiedenster Akteure
Landwirtschaftliche Ökonomiebauten	Teilweise**	Ja	Ja	Abstimmung der Verfahren (Betriebs-beratung Baubewillig.) Kommunikation	Architektur, Formen	?	Wettbewerb RPG-NO Auf Anfrage	Adressatengerechte Kommunikation (Bauernvideo!) Einbezug der Hauptakteure Realisierter Stall für Diskussion wichtig
Biogasanlage Val Müstair	Nein***	Nein	Ja	Vernetzungsgedanke: Landwirte, Tourismus	Wirtschaftlichkeitsberatung Akteure	Nein	Auf Anfrage	Rechtzeitiger Projektabbruch, wenn Erfolgsaussichten nicht gegeben sind
Energieregion Goms	Ja	Ja finanziell teilweise	Ja	Vorgehensweise, Methoden, Mitwirkungsprozesse	Potenziale, konkrete Projekte	Ja	Auf Anfrage, In- und Aus-land	Schlanke handlungsfähige Trägerschaft, geteilte Verantwortung Mehrere Finanzierungsquellen Akteure gewinnen für Realisierungen Nachhaltigkeitstool für Konflikte
Freiwillige Bewirtschaftungsarrondierung	Ja, kurz vor Abschluss	Ja	Ja	Verfahren (Freiwilligkeit), Partizipation Wegleitung	-	Ja	Auf Anfrage Landw. Planungen	Genügend Ressourcen Intensive Kommunikation
Microrégion Haute-Sorne	Ja	Hängt ab von Abstimmung zu Fusion	Ja	Förderung des politischen Willens, Information, Nutzen über konkrete Projekte	Mentalität der Bevölkerung	?	Auf Anfrage Interesse Studenten	Politischer Wille = zentrale Voraussetzung Budget für Koordination und Kommunikation einplanen
Vocation territoriale (VOTERR)	Ja, Umsetzung folgt	Ja	Ja	Vorgehensweise, Methoden (Partizipation), Indikatoren, Nutzen-Lasten-Ausgleich	Konkrete Indikatoren	?	Aktive Info anderer Regionen, Forschungsmarkt	Vertrauen aufbauen, Bedürfnisse berücksichtigen, klares vom Kanton bestätigtes schrittweises Vorgehen, Engagement halten
Espace rural jurassien	Zu erwarten	Ja	Ja	Idee und Gestaltung interkant. Zusammenarbeitsprozess Konkrete Handlungs-empfehlungen	Organisations-struktur	Einbezug weitere Kt. angedacht	Noch zu früh auf Anfrage. C.E.A.T.	Vertrauensaufbau braucht Zeit Politik und Verwaltung ticken unterschiedlich Externe Ereignisse (Fukushima → Windenergie) können stören

* Projektverzögerung durch Parkprojekt (inzwischen gescheitert) und Sistierung (damaliger Regierungsrat)

** Höhere Kosten des Modellstalls

*** Biogasanlage wurde nicht gebaut

4. Interessante Aspekte aus den Kurzpräsentationen

Zielerreichung und Zukunft der Modellvorhaben

- Praktisch alle Modellvorhaben sehen ihre Projektziele mehr oder weniger erfüllt. Diverse Projekte haben aber eine dauerhafte Verbesserung der Zusammenarbeit oder längerfristige Umsetzungen zum Ziel, hier kann die Bilanz erst eine vorläufige sein.
- Besonders erfolgreich sind Projekte in denen es gelingt, eine ganze Wertschöpfungskette zu integrieren wie z.B. „Potentiel bois-énergie en pâture boisée“ (Methode zur Potenzialberechnung, faire Preisberechnung, Rentabilitätsrechnung und Realisierung Holzheizwerk) oder der Walserweg. Die Biogasanlage Val Müstair ist möglicherweise wegen solcher Inkohärenzen gescheitert. Beim Modellstall könnten bei der künftigen Umsetzung höhere Investitionskosten zum Pferdefuss werden. Oftmals ist es aber vor allem der gemeinsame Weg, der einen Fortschritt gebracht hat (bessere Vernetzung, Stärkung des Bewusstseins), ohne dass dies direkt von aussen sichtbar ist.
- Konkrete Projekte sind wertvoll und erzeugen Aufbruchsstimmung („Microrégion Haute-Sorne“, u.a.). Wichtig sind rasch erkennbare erste Erfolge („Energierégion Goms“). Konkrete Projekte müssen nicht Eintagsfliegen sein, sondern können bei einer guten Kombination von Leadprojekt und Impulsprojekten über längere Zeit wirken („Walserweg“).
- Dennoch ist der Weg über das konkrete Projekt nicht der alleinseelig machende „Königsweg“. Wo die Voraussetzungen stimmen (=ähnliche Interessenlage aller wichtigen Akteure), ist auch der Weg über die Schaffung einer Institution / Plattform erfolgversprechend und begünstigt anschliessend die Nutzung von Synergien in konkreten Projekten (INSCUNTER).
- Grundsätzlich muss für die Beteiligten eine Win-win-Situation entstehen, z.B. durch Projekte, welche ein Akteur / eine Gemeinde alleine nicht umsetzen kann (VOTERR, „Microrégion Haute-Sorne“). Interessante Themen sind Energie, Tourismus, Bildungs- und Betreuungsangebote, gemeinsame Entwicklungszonen, etc.
- Ein wichtiger Erfolgsfaktor sind die Opinion Leaders verschiedener Bereiche (Landwirte, Hotelliers, Gemeindepolitiker) Das persönliche Netzwerk der Projektträger ist wichtig, ebenso wie eine klare Projekt- und Marketingstrategie („Walserweg“, VOTERR).
- Die Zielerreichung oder Umsetzung kann von Einzelpersonen abhängen (z.B. RR-Entscheid Belchen, Abgang wichtiger Botschafter („Potentiel bois-énergie en pâture boisée“)).

Partizipation und Identifikation

Die Partizipation spielt praktisch in allen Modellvorhaben eine wichtige Rolle und hat vielfältige Funktionen und Wirkungen (Diskussion):

- Die Modellvorhaben sind ohne die Zusammenarbeit mehrerer Akteure nicht umsetzbar, da Einzelakteure im ländlichen Raum für ein Projekt oft zu schwach sind (Regionalentwicklungsprojekte).
- Die Partizipation erlaubt es, das regional vorhandene kreative Potenzial zu nutzen („Walserweg“) und eine von allen geteilte Begrifflichkeit zu schaffen („Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang“).
- Projektentscheide müssen breit abgestützt werden (Stossrichtungen, Mitteleinsatz, etc.) („Bad Zurzach und Umgebung“).

- Die Partizipation bringt Akteure zusammen, hilft Vorurteile abzubauen, Netzwerke zu schaffen.
- Ein wichtiger Nebeneffekt der Partizipation ist die Stärkung der regionalen Identität über verbindende Elemente wie historische Wurzeln oder das gemeinsame Zentrum („Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang“, „Microrégion Haute-Sorne“, „Bad Zurzach und Umgebung“).
- Im ländlichen Raum sind Fragen des Landschaftsschutzes und -erhalts vielerorts wichtig. Identifikation mit der Region und Wertschätzung sind zentrale Voraussetzungen für rücksichtsvollen Umgang mit der Landschaft. Die Modellvorhaben können folglich diesen Prozess begünstigen („Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang“).
- Partizipation muss aber auch sehr gezielt eingesetzt werden. Wenn das notwendige Bewusstsein nicht vorhanden ist, müssen in einem ersten Schritt die Betroffenen/Stakeholders sensibilisiert werden bevor weitere Kreise einbezogen werden.

Konsensbildung und -sicherung

- Wo verschiedene Akteure zusammenarbeiten, liegen Interessenkonflikte in der Natur der Sache. In verschiedenen Projekten wird dies präventiv angegangen mittels Charta („Bad Zurzach und Umgebung“, „Microrégion Haute-Sorne“), Nachhaltigkeitskriterien („Energierregion Goms“) oder den bewussten Aufbau von Vertrauen und Zusammenarbeitskultur (INSCUNTER, „Espace rural jurassien“).
- Das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Interessen ist aber relativ labil. Ereignisse wie Fukushima und damit der Ruf nach Förderung von Energie- und Wasserkraft können das Gleichgewicht empfindlich stören und Interessenabwägungen und Kräfteverhältnisse massiv in Frage stellen („Aufwertung BLN-Objekt Belchen-Passwang“, „Espace rural jurassien“). Sie können aber auch neue Chancen bieten („Energierregion Goms“).
- Konstellationen, in denen einzelne Akteure das ganze Resultat gefährden können, sind heikel und anfällig für Blockierungen („Freiwillige Bewirtschaftungsarrondierung“).

Institutionalisierung

- In den meisten Modellvorhaben steckt sehr viel Engagement und zusätzliche Gratisarbeit, ihr Erfolg ist eng an einzelne Personen geknüpft. Dieses Engagement kann nicht auf ewig geleistet werden. Das Überführen der Modellvorhaben in eine gesicherte und professionelle Zukunft ist zentral und braucht Unterstützung.
- Die freiwillige Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und damit verbundene Erfolgserlebnisse in konkreten Projekten können Gemeindefusionen erleichtern, können aber ebenso gut auch die Voraussetzungen zur Selbständigkeit verbessern („Bad Zurzach und Umgebung“, „Microrégion Haute-Sorne“, Diskussion).

Übertragbarkeit und Verbreitung

- Praktisch alle Modellvorhaben sind anregend und innovativ, haben somit das Potenzial zu Vorbildprojekten und sollten entsprechend verbreitet werden. Erfolgreiche Modellvorhaben können eine Signalwirkung für andere Regionen haben.
- Übertragbarkeit: Die Projektverantwortlichen beurteilen mehrheitlich die Methoden, die Prozesse und die Grundideen der einzelnen Modellvorhaben als übertragbar auf anderen Regionen. Nicht übertragbar sind hingegen die

konkrete Gestaltung der Prozesse und die Resultate, die stark von den geographischen Gegebenheiten und Akteurskonstellationen abhängen.

- Die Projektverantwortlichen haben nicht die Ressourcen, systematisch für die aktive Verbreitung ihres Projektes zu sorgen. Das Bundesnetzwerk muss das Thema der Weitervermittlung gezielt angehen, sonst werden die wertvollen Erfahrungen brach liegen.
- Die Modellvorhaben sind ausserordentlich vielfältig. Entsprechend unterschiedliche Verbreitungschanäle drängen sich auf. Eine Marketingstrategie muss dieser Vielfalt gerecht werden, unterschiedlichste Netze und Förderprogramme des Bundes nutzen und dabei auch Verbreitungshindernisse im Auge haben (z.B. können Förster ein GIS-Tool nutzen?)
- Die Projektverantwortlichen sind begeisterte und überzeugende Botschafter für ihr Modellvorhaben. Sie sollten in die Weitervermittlung einbezogen werden und hierfür entsprechend entschädigt werden.
- Vereinzelt wurden bereits wertvolle und zielgruppengerechte Informationsmittel entwickelt (Modellstall: Video mit Bauern als Botschafter). Auch diese finden nicht einfach so den Weg zum Adressaten.

5. Gruppendiskussionen zur Zusammenarbeit der Sektoriapolitiken

Zusammenfassung Diskussion Gruppe Tourismus + Landschaft

Horizontale und vertikale Zusammenarbeit

- Von aussen gesehen erscheinen die im Bereich Tourismus und Landschaft relevanten Bundes- und Kantonspolitiken unzureichend koordiniert.
- Die Bundesvertreter sind zu weit von den konkreten Projekten entfernt.
- Auch innerhalb von Verbundaufgaben Bund – Kanton wäre eine verstärkte Koordination und Zusammenarbeit nötig, wobei die verschiedenen Sektorialpolitiken unterschiedlich kohärent sind.
- Auch die Kommunikation zwischen Kanton und Gemeinden ist verbesserungswürdig.
- Unklar und je nach Kanton unterschiedlich ist die Rolle der Regionen, die naturgemäss bei Modellvorhaben im ländlichen Raum eine wichtige Rolle spielen könnten.
- Das starke Engagement des Bundes in den Modellvorhaben birgt die Gefahr, dass sich die Kantone zu wenig engagieren.

Verbesserungsmöglichkeiten Modellvorhaben und generell Sektorialpolitiken

- Breite Ausschreibung der Modellvorhaben beibehalten
- Häufiger Erfahrungsaustausch, Präsentation der Resultate
- Schlankes Controlling (wie gehabt)
- Freiheit in der Projektentwicklung (wie gehabt)
- Bessere Information über Förderinstrumente
- Unspezifizierte Fördermittel mit Leistungsvereinbarungen sektorübergreifend festlegen

Zusammenfassung Diskussion Gruppe Energie

Empfehlungen zu Sektorialpolitiken

- Nationale Strategien berücksichtigen (z.B. Biomasse-Strategie).
- Landwirtschaft: Mittel für Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) sind besser einsetzen.
- Die Themen Holzenergie und Luftreinhaltung bieten Synergien, die aber nicht von allen Betroffenen gleichermaßen wahrgenommen werden.
- Instrument „Label“ (Energistadt) mit Fördermitteln als Anreize auch für ländliche Gebiete oder Regionen einsetzen → Geld als Motor. Ist bereits beim BFE im Gang.
- Gute Beispiele sind für die Motivation zentral.

Empfehlungen zu den Modellvorhaben

- Modellvorhaben weiterführen, aber die Rolle des Bundes klären.
- Transfer: Bund und Projektträger müssen eine Rolle übernehmen.

Zusammenfassung Diskussion Gruppe Ausgleichsmechanismen + Landmanagement

Politikbereiche und Akteure, Koordinationsmängel

- In den Modellvorhaben sind viele Politikbereiche (Raumplanung, Landschaft, Landwirtschaft, Regionalpolitik, Waldpolitik) und Akteure (Regionalverbände, Wirtschaftsforen, Regionen, Schutzorganisationen, Gemeinden) involviert.
- Daraus resultieren unterschiedliche Ziele und Beurteilungskriterien und entsprechende Konflikte.
- Das Zusammenwirken der Politiken ist komplex. Oft ist es schwierig abzuschätzen, welche Wirkungen resultieren und wer im Endeffekt profitiert oder verliert.

Empfehlungen

- Es braucht für den ländlichen Raum ein neues (ganzheitliches) Instrument, um Perspektiven zu entwickeln. Wichtige Elemente sind:
 - Anreizsysteme und Fördermittel
 - Unterstützung der vorhandenen Potenziale
 - Schaffen einer regionale Dynamik
- Wichtig sind zudem Visionen für die Entwicklung ländlicher Regionen
- Nebst den Modellvorhaben in der Agglomeration und im ländlichen Raum sollte eine dritte Schiene mit „Stadt-Land-Modellvorhaben“ entwickelt werden.

6. Zusammenfassung der Schlussdiskussion

In der Schlussdiskussion wurden folgende Fragen aufgeworfen und diskutiert:

Gibt es inzwischen ein Wirrwarr von Förderprogrammen im ländlichen Raum: NRP-Projekte, PRE (Projekte zur regionalen Entwicklung), Naturpärke, Energie Schweiz, etc.? Wo ist darin der Platz der Modellvorhaben? Ist die thematische Breite der Modellvorhaben im ländlichen Raum angesichts der zahlreichen anderen Programme gerechtfertigt?

Die Vielfalt an Förderprogrammen liegt in der Geschichte der jüngsten Bundespolitik. Mit den Modellvorhaben wurde versucht, eine Lücke bei den entsprechenden Schnittstellen zu schliessen.

Die Modellvorhaben haben aber einen Sonderstatus, es geht nicht primär um das Verteilen von Fördermitteln. Die Innovation („Spielwiese“) steht im Vordergrund. Auch aus einem Scheitern eines Projekts lassen sich interessante Schlüsse ziehen.

Die Modellvorhaben erlauben Rückschlüsse auf die Sektoralpolitiken, da sich viele Fragen / Inkohärenzen erst bei der konkreten Anwendung im Schnittbereich mit anderen Sektoralpolitiken zeigen.

Die Modellvorhaben sind auch aus demokratischer Sicht bezüglich des Zusammenspiels der verschiedenen Staatsebenen (Bund-Kanton-Gemeinden) und für Public-Private-Partnership interessant.

Die offene Formulierung unterscheidet die Modellvorhaben von anderen Bundesprogrammen und erlaubt es, interessante und wertvolle Projekte zu unterstützen, die sonst möglicherweise zwischen Stuhl und Bank fallen würden. Dies ist vor allem auch für Projekte von Heimat- und Naturschutzorganisationen wichtig.

Die Modellvorhaben regen zur Innovation an. Eine flächendeckende Umsetzung im Sinne einer „Politik“ ist kein Ziel. Es geht um die Stärkung und Belohnung von Eigeninitiative, welche aber auch wertvolle Rückschlüsse zur Zusammenarbeit oder Anwendung von Bundespolitiken gibt.

Umsetzung durch den Bund?

Das Thema wird im Bundesnetzwerk intensiv diskutiert werden. Für konkrete Aussagen ist es noch zu früh.