

erfahrungen
in regionen und
projekten

expériences
régionales et
projets

esperienze
nelle regioni e
progetti

Les régions périphériques restent un défi particulier



Avec le changement de paradigme entre la loi sur l'aide aux investissements (LIM) et la NPR le soutien classique aux infrastructures est passé au second plan. L'attention s'est concentrée sur les changements structurels de l'économie, sur l'esprit d'entreprise, la création de valeur ajoutée et l'innovation. La confédération est consciente que cette réorientation ne peut résoudre tous les problèmes des régions difficiles d'accès et périphériques. La loi fédérale sur la politique régionale prévoit donc la possibilité, pour les régions périphériques, de développer leurs propres stratégies. Les cantons concernés se sont entre-temps attelés à cette tâche. La confédération a en outre créé début 2015, avec sa politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, un cadre important pour soutenir les régions périphériques.

PIRMIN SCHILLIGER — LUCERNE

La problématique des régions périphériques a déjà été thématifiée dans les années 1970 et 80, par exemple dans les études du

géographe culturel Werner Bätzing au sujet des vallées des Alpes franco-italiennes. Déjà à cette époque-là, la question principale était: « Quel avenir pour les vallées alpines structurellement faibles, non touristiques ? » En 1996, Eberhard Neubronner a présenté une étude de cas pénétrante, qui constitue en même temps une approche littéraire, sur le val Vogna italien, au sud du massif du Mont-Rose. Il décrit laconiquement la vision de ce qui menace ces régions si leur évolution se poursuit: « L'espace sauvage progresse. Le genêt vient en premier. La forêt sombre gagne du terrain. Un jour, le val Vogna redeviendra le val Noir. » Il existe aussi en Suisse des vallées et des vallées latérales qui se sont peu à peu vidées au cours du XX^e siècle. Bien des communes de montagne ont pu préserver et améliorer leurs infrastructures au cours du temps, grâce à l'appui de la LIM, à la péréquation financière et à d'autres subventions. Mais elles n'ont pu freiner réellement le processus de contraction.

L'ETH Studio Basel a soulevé, dans le livre « La Suisse: portrait urbain » publié en 2006, la question provocante de savoir s'il ne valait pas mieux couper les subventions et abandonner certaines régions

définitions variables

En quoi se distinguent les régions périphériques ou à faible potentiel ? S'agit-il des régions isolées, situées à plus d'une heure de route des petits et moyens centres, trop éloignées pour des trajets journaliers et donc pour bénéficier d'un marché de l'emploi diversifié ? Cette désignation concernerait donc les hautes vallées, les vallées latérales difficiles d'accès et les hauts coteaux, conformément à leur représentation saisissante sur les cartes thématiques de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Les régions périphériques ou à faible potentiel sont-elles plutôt celles dont la population diminue irrésistiblement depuis des décennies ? C'est l'approche que suivent par exemple le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) et la Communauté de travail des régions alpines. Dans l'étude comparative qu'elle a publiée en 2008, les « régions à faible potentiel » sont définies comme « les communes et les groupes de communes confrontés au dépeuplement ».

De leur côté, les cantons des Grisons et d'Uri ont défini des critères différenciés pour identifier les régions à faible potentiel. Ils tiennent compte notamment du déclin démographique, du vieillissement, des indices financiers négatifs ainsi que de la lente dégradation du service public.

Est-ce plutôt enfin l'accessibilité fonctionnelle qui est déterminante, laquelle coïncide en grande partie avec l'accessibilité ? Cette définition considère comme périphérique tout ce qui n'est plus rattaché au cordon ombilical d'un centre prospère accessible en une heure de voiture au maximum.

à leur sort. Le concept de « friche alpine », qui était déjà apparu chez Bätzing, s'est répandu. Un peu plus tard, le soutien classique aux infrastructures est passé au second plan avec le changement de paradigme entre la LIM et la Nouvelle politique régionale (NPR). La Confédération est consciente que la réorientation ne permet pas de résoudre tous les problèmes des régions périphériques. Les cantons bénéficiaires peuvent toutefois affecter des ressources issues de la péréquation financière nationale au soutien de l'infrastructure de base. La loi fédérale sur la politique régionale prévoit en outre la possibilité de soutenir l'élaboration de stratégies sur mesure pour les régions périphériques.

il existe partout des potentiels

Le canton des Grisons a été le premier à profiter de cette opportunité. Une étude commandée par l'Office de l'économie et du tourisme a identifié et classé les régions à faible potentiel selon des critères uniformes. La survie économique de 15 régions comptant 23 communes a été considérée comme « gravement menacée », la situation d'environ 70 autres communes a été jugée « plutôt critique ». On a en outre élaboré des principes qui ont débouché en 2009 sur le concept de développement « Des stratégies pour les régions à faible potentiel ». La publication de ces principes a

montré clairement combien il est délicat de désigner des régions à faible potentiel. Aucune commune ne se félicite d'être classée dans la catégorie à faible potentiel, surtout que ce classement – comme généralement redouté – pourrait avoir des conséquences financières. L'étude a toutefois mis au jour un résultat important : il n'existe pas de régions à faible potentiel au sens strict. Les régions les moins peuplées peuvent certes manquer de ressources humaines, mais elles disposent, sur presque tout le territoire des Grisons, d'une grande valeur naturelle et paysagère. On trouve partout au moins de la forêt, de l'eau, du vent, de l'air, des montagnes, etc., et donc des myrtilles, du foin, du bois et d'autres ressources renouvelables. Il manque toutefois des acteurs qui auraient la volonté et la capacité de valoriser et d'exploiter ce potentiel. L'analyse des Grisons a en outre montré que des mesures supplémentaires de politique régionale – pour ainsi dire un programme NPR spécial – sont nécessaires pour enrayer la spirale récessive dans les régions menacées ou critiques.

Pour activer les potentiels de création de valeur ajoutée dans les régions périphériques, le concept de développement a proposé trois scénarios : une inversion de la tendance (retour à la croissance), un arrêt de la tendance (et donc au moins une stabilisation économique) ainsi que la possibilité d'une retraite ordonnée (et donc un dépeuplement progressif). Avec ce dernier scénario, le gouvernement grison a politiquement mis le feu aux poudres. Les interventions pleuvaient au Parlement cantonal et les parlementaires scandalisés ont crié à la violation du principe d'égalité de traitement des communes. Le gouvernement grison a clairement réitéré ensuite son intention d'œuvrer avec toutes les communes et régions pour conserver une occupation décentralisée du territoire cantonal. Il s'est toutefois révélé que la mise en œuvre n'est pas simple, bien que le canton ait déjà réservé, dans le premier programme de mise en œuvre de la NPR (2008-2011), des ressources pour d'éventuels projets pilotes dans les régions à faible potentiel. Parallèlement aux travaux du canton des Grisons, le canton d'Uri a défini ses régions à faible potentiel selon la même méthode.

stratégie de développement du canton du valais

Ce rapport de base n'a toutefois pas été inutile. Au contraire, le canton des Grisons a ainsi fait œuvre de pionnier en fournissant un guide, exemplaire pour les autres cantons de montagne, de gestion constructive des processus de contraction. La « stratégie de développement du canton du Valais pour les communes confrontées aux problèmes spécifiques des régions de montagne ou rurales », adoptée en septembre 2011 par le Conseil d'Etat valaisan, se fonde par exemple sur une étude scientifique des universités de Genève et de Zurich, qui a identifié, selon des critères très semblables, 42 communes de montagne se trouvant face à d'importants défis socioéconomiques et démographiques. Pour leur développement, le canton a recommandé d'investir dans les infrastructures et dans des services multifonctionnels et de viser une économie diversifiée. Les communes concernées ont été invitées à développer leur propre vision et un plan de mesures. « Ces travaux préparatoires de conception et de planification sont maintenant une condition de base pour pouvoir demander d'autres aides au canton », dit Werner Zenhäusern, collaborateur scientifique du Service du développement territorial (SDT). Le canton soutient en outre spécifiquement les infrastructures de base et la construction de logements privés, ce qui ne fait pas partie de la NPR nationale. Pour la construction, la rénovation ou l'achat de résidences principales, le canton octroie, dans les communes structurellement les plus faibles, des contributions à fonds perdu s'élevant à 6 % des coûts d'investissement, et même à 10 % pour les rénovations dans les anciens quartiers des villages. En 2013, le canton a alloué à cet effet environ



d KURZFASSUNG

die peripheren räume bleiben eine besondere Herausforderung

Mit dem Paradigmenwechsel vom Investitionshilfegesetz (IHG) zur Neuen Regionalpolitik (NRP) rückte die Infrastrukturförderung bekanntlich in den Hintergrund. Der Fokus richtete sich auf den Strukturwandel, auf Unternehmertum, Wertschöpfung und Innovation. Der Bund ist sich bewusst, dass damit nicht alle Probleme der schlecht erreichbaren und peripheren Räume gelöst werden können. Das Bundesgesetz über Regionalpolitik sieht deshalb die Möglichkeit vor, für periphere Gebiete eigene, massgeschneiderte Strategien zu entwickeln.

Diese Aufgabe haben verschiedene Kantone mittlerweile angepackt. Als erster der Kanton Graubünden, der die potenzialarmen Gebiete nach einheitlichen Kriterien klassifizierte und für sie spezifische Entwicklungsszenarien vorschlug, darunter auch die Möglichkeit eines geordneten Rückzuges und damit eine allmähliche Aufgabe der Besiedlung in einzelnen Gebieten. Mit Letzterem stach die Bündner Regierung politisch in ein Wespennest und löste heftige Diskussionen im Parlament aus. Die Bündner Regierung sprach sich daraufhin dafür aus, zusammen mit sämtlichen Gemeinden und Regionen weiterhin eine flächendeckende Besiedlung des Kantons anzustreben. Parallel zu den Arbeiten im Kanton Graubünden hat der Kanton Uri seine potenzialarmen Räume nach dersel-

ben Methode definiert. Der Walliser Staatsrat verabschiedete im September 2011 die «Entwicklungsstrategie des Kantons Wallis für die Gemeinden mit spezifischen Problemstellungen des Berggebietes und des ländlichen Raums». 42 Berggemeinden mit grossen sozioökonomischen und demografischen Herausforderungen wurden identifiziert. Ihnen empfahl der Kanton, eine eigene Vision und einen Massnahmenplan zu entwickeln und stärker eine diversifizierte Wirtschaft anzustreben. Erste Umsetzungsprojekte, etwa im privaten Wohnungsbau, sind mittlerweile am Laufen und werden zum Teil allein aus kantonalen Mitteln finanziert. Der Kanton Tessin hat im Frühjahr 2014 sein «Programma di sviluppo per le zone a basso potenziale» vorgelegt. Die fünf identifizierten potenzialarmen Räume sind dabei gefordert, einen lokalen Masterplan für die wirtschaftliche Entwicklung auszuarbeiten und im Laufe der nächsten fünfzehn Jahre umzusetzen. Drei Masterpläne und ein Pilotprojekt wurden mittlerweile in Gang gesetzt.

Der Bund steht aufgrund eines politischen Vorstosses ebenfalls in der Pflicht, die Förderung der peripheren Gebiete wieder stärker in die Regionalpolitik und die Raumpolitik einzubinden. In welcher Art und Weise dies geschehen soll, zeigt der im Auftrag des SECO erstellte «Expertenbericht zur Erarbeitung einer nationalen Strategie für die Berggebiete und die ländlichen Räume» auf. Der Bericht mündete zusammen mit weiteren Grundlagen in die «Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete» (P-LRB), die der Bundesrat Anfang 2015 verabschiedet hat. Diese ist eine

wichtige Grundlage für die Weichenstellung der «NRP 2016+». \\\

Unter folgendem Link finden Sie die vollständige Fassung dieses Artikels: www.regiosuisse.ch/regios

i SINTESI

Le aree periferiche restano una sfida

Con il passaggio dalla legge sull'aiuto agli investimenti (LIM) alla Nuova politica regionale (NPR) la promozione delle infrastrutture ha perso parte della sua importanza. La priorità è andata al sostegno ai cambiamenti strutturali, all'imprenditorialità, alla creazione di valore aggiunto e all'innovazione, facendo passare in secondo piano la promozione delle infrastrutture. La Confederazione è consapevole che la nuova impostazione non ha permesso di risolvere tutti i problemi delle aree poco accessibili e periferiche ed è per questo che la legge federale sulla politica regionale prevede la possibilità di sviluppare strategie su misura per queste aree.

Nel frattempo alcuni Cantoni si sono attivati, primo fra tutti quello dei Grigioni che ha classificato le zone a basso potenziale sulla base di criteri uniformi e ha proposto scenari di sviluppo specifici, tra cui la possibilità di un ritiro ordinato e di un abbandono progressivo dell'occupazione in alcune zone. Con questa proposta il Governo grigionese ha scatenato un vespaio politico che ha suscitato accese polemiche in Parlamento.

Il governo grigionese ha ribadito l'intenzione di perseguire ulteriormente l'obiettivo di un'occupazione decentrata del territorio cantonale in collaborazione con i Comuni e le regioni. Anche Uri ha definito le aree a basso potenziale del Cantone secondo gli stessi criteri. Nel settembre 2011 il governo vallesano ha adottato la strategia di sviluppo per i comuni con problematiche tipiche delle zone di montagna e delle aree rurali, che ha permesso di identificare 42 comuni di montagna confrontati con grosse sfide socioeconomiche e demografiche. Ad essi il Cantone ha consigliato di sviluppare una visione strategica e un piano di misure nonché di promuovere maggiormente la diversificazione delle attività economiche. I primi progetti di attuazione sono in corso, ad esempio nel settore dell'edilizia abitativa privata, e in alcuni casi il loro finanziamento è assicurato esclusivamente da risorse cantonali. Infine, nella primavera 2014 il Cantone Ticino ha presentato il Programma di sviluppo per le zone a basso potenziale. Le cinque zone individuate sono chiamate ad elaborare un piano di sviluppo locale (masterplan) da realizzare nell'arco dei prossimi quindici anni. Nel frattempo sono stati avviati tre piani di sviluppo locale e un progetto pilota.

Dando seguito a un intervento parlamentare la Confederazione deve integrare in modo più stretto la promozione delle zone periferiche nella politica regionale e territoriale. Il rapporto peritale sulla strategia della Confederazione per le regioni di montagna e le aree rurali, commissionato dalla SECO, illustra gli obiettivi e le modalità che reggono le attività della Confederazione. Il rapporto è confluito, insieme ad altri documenti di base, nella Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane adottata dal Consiglio federale a inizio 2015, che rappresenta un importante punto di riferimento per l'impostazione della NPR dopo il 2016. \\\

470 000 francs de subventions en puisant dans ses propres ressources. L'aide à la construction de logements apporte certes un certain allègement financier dans certains cas. Mais elle ne permet pas à elle seule de garantir l'objectif de maintenir l'occupation décentralisée du canton. « Il est beaucoup plus important que chaque commune identifie ses potentiels spécifiques et élabore sa propre stratégie de développement », selon Werner Zenhäusern. « Il est vrai que des mesures complémentaires de soutien aux communes de montagne structurellement faibles, par le biais d'autres instruments politiques que la NPR, et des ressources financières supplémentaires seraient nécessaires de toute urgence. Mais à l'heure actuelle, elles ne sont guère susceptibles de réunir une majorité à cause de la situation financière. »

Cas exemplaires comme source d'inspiration

Au printemps 2014, le canton du Tessin a présenté son Programme de développement pour les zones à faible potentiel. Dans ce cas aussi, nombre de suggestions sont issues du document de base grison, par exemple le principe selon lequel même les régions au potentiel le plus faible disposent encore d'un potentiel de développement considérable. Une étude commandée par le canton du Tessin à l'Institut de recherches économiques de l'Université de la Suisse italienne (USI) a identifié cinq régions à faible potentiel : les Centovalli, le val Onsernone, le val Verzasca, le val Blenio et le haut du val Maggia. La Léventine a été classée comme région économiquement très menacée. Pour que les régions périphériques développent leurs propres visions et relancent leurs propres initiatives de développement économique, le canton leur recommande de prendre comme base de connaissances et source d'inspiration les cas exemplaires que le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) décrit en détail dans une étude (cf. p. 6) – notamment les exemples du val Lumnezia (GR), du Toggenburg (SG), du val d'Anniviers (VS), du Pays-d'Enhaut (VD) et du Val-de-Travers (NE). Le point commun à ces régions est qu'elles ont réussi à relancer l'économie après une longue phase de déclin au cours des deux dernières décennies. Sur un modèle analogue, il est prévu que les acteurs du Tessin élaborent, dans le cadre de la NPR, un plan cadre local pour le développement économique de leur propre région et le mettent en œuvre au cours des quinze prochaines années. Trois plans cadres et un projet pilote ont déjà été lancés à ce jour. Avec ceux-ci, le canton veut permettre aux régions à faible potentiel de se repositionner et de réaliser des projets concrets pour leur développement à moyen et long terme.

Une stratégie nationale

La Confédération accorde de nouveau plus d'attention aux régions de montagne et aux espaces ruraux suite à une motion déposée en automne 2011. Le conseiller aux Etats grison Theo Maissen, qui s'est retiré entre-temps, avait invité le Conseil fédéral à développer une stratégie nationale pour les régions de montagne et les espaces ruraux. Son argument était que la politique suisse des régions de montagne avait en grande partie perdu son caractère intégrateur depuis l'entrée en vigueur de la NPR en 2008. Comme première étape de mise en œuvre de la motion, le SECO a confié à une équipe d'experts dirigée par Heike Mayer, professeure à l'Institut de géographie de l'Université de Berne, le mandat d'élaborer un rapport de base sur une politique fédérale pour les régions de montagne et les espaces ruraux. Simultanément, le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a commencé ses travaux pour définir une politique globale de l'espace rural. Le Département de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et le DETEC ont réuni ces deux démarches pour former la « Politique de la Confédération

pour les espaces ruraux et les régions de montagne ». Elle a été adoptée début 2015 par le Conseil fédéral qui a publié en même temps la « Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération ». Ces politiques constituent une base importante pour l'orientation de la NPR 2016+, sur laquelle les deux chambres du Parlement fédéral se prononceront cet été et cet automne. Il est par exemple prévu de mettre en œuvre le programme pilote « Territoires d'action », esquissé dans le rapport de base, dans le cadre du volet 2 de la NPR. Il a pour but d'élaborer des stratégies intercantionales de développement économique pour de grandes régions, basées sur des espaces fonctionnels. Le Projet de territoire Suisse, adopté en 2012, est exemplaire à cet égard. Dans le sillage des espaces fonctionnels, il prévoit un développement des espaces ruraux périphériques, qui constituent environ 40% de la surface du pays, mais où ne vivent que 3% de la population. \\\



Sources

- × Stratégie de développement du canton du Valais pour les communes confrontées aux problèmes spécifiques des régions de montagne ou rurales (2011), www.admin.vs.ch
- × Rapport d'experts à l'attention du SECO pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse (2014), www.seco.admin.ch
- × Programma di sviluppo delle zone a basso potenziale (2014), www.ti.ch/zone-basso-potenziale
- × Potenzialarme Räume – Umgang mit ungenutzten Potenzialen (2008), www.gr.ch
- × Potenzialarme Räume: Analyse von Fallbeispielen. Studie der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete/SAB (2013), www.sab.ch
- × Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne, rapport en réponse à la motion II.3927 Maissen du 29 septembre 2011 – Pour un développement cohérent du territoire suisse (2015), www.seco.admin.ch, www.are.admin.ch

Les documents sont également disponibles sur le site Internet de [regiosuisse](http://regiosuisse.ch), sous la rubrique Download : www.regiosuisse.ch/telechargement