



Berne, 13 novembre 2019

Développement économique des régions de montagne: instruments et mesures de la Confédération

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 15.3228 Brand
du 19 mars 2015

Table des matières

0	L'essentiel en bref	4
0.1	Analyse de la situation	4
0.2	Instruments et mesures de promotion de la Confédération	4
0.3	Marges de manœuvre supplémentaires de la Confédération	6
1	Postulat Brand : mandat et rapport	7
1.1	Postulat Brand	7
1.2	Les régions de montagne au cœur de l'attention politique	7
1.3	Délimitation du mandat	8
1.4	Processus de travail et participation	9
2	État des lieux.....	9
3	Vision et objectifs à long terme: politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (PERM)	10
3.1	Vision.....	10
3.2	Objectifs à long terme pour les espaces ruraux et les régions de montagne	11
3.3	Principes d'action.....	11
3.4	Développement cohérent du territoire	11
3.5	Mise en œuvre de la PERM à ce jour.....	12
4	Instruments et mesures de promotion de la Confédération	12
4.1	Économie.....	13
4.2	Tourisme.....	19
4.3	Ressources naturelles	22
4.4	Service universel et infrastructure numérique	30
4.5	Agglomérations.....	35
4.6	Gouvernance	37
4.7	Aperçu des instruments de la Confédération en faveur des régions de montagne, en cours ou planifiés	39
5	Marge de manœuvre de la Confédération	40
6	Conclusions et perspectives.....	41
	Annexes.....	A-1
A-1	Postulat 15.3228 Brand.....	A-2
A-2	État des lieux.....	A-3
A-2.1	Démarche	A-3
A-2.2	Défis pour les régions de montagne.....	A-4
A-2.3	Opportunités et risques par type d'espace	A-14
A-2.4	Comparaison internationale	A-17
A-2.5	«Mégatendances»	A-18
A-3	Documents cités	A-19
A-4	Liste des abréviations	A-23

Table des figures

Fig. 1 : Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne .	10
Fig. 2 : Différence entre les paiements directs 2015 et 2013 en %, par commune	23
Fig. 3: Logos des produits suisses d'alpage et de montagne	24
Fig. 4: Part des bâtiments avec accès à internet.....	31
Fig. 5: Types d'espace dans les régions de montagne.....	A-3
Fig. 6: Évolution démographique indexée des régions de montagne	A-5
Fig. 7: Rapport de dépendance des personnes âgées dans les régions de montagne.....	A-6
Fig. 8: Évolution indexée de l'emploi en équivalents plein temps dans l'industrie	A-8
Fig. 9: Évolution indexée des nuitées dans les régions de montagne	A-10
Fig. 10: Évolution indexée de l'emploi dans les services à forte concentration de savoir ..	A-11

Liste des tableaux

Tableau 1 : Variation des paiements directs de 2013 à 2016	23
Tableau 2: Aperçu: Instruments et mesures régions de montagne / Postulat Brand.....	39

0 L'essentiel en bref

Le postulat Brand charge le Conseil fédéral d'indiquer par quelles mesures concrètes la Confédération entend assurer la pérennité de l'économie des régions de montagne et contrer efficacement l'exode rural. Le Conseil fédéral s'acquitte de ce mandat avec le présent rapport. Il reconnaît l'importance des régions de montagne pour la Suisse et est conscient des défis particuliers posés aux habitants des régions de montagne comme des opportunités offertes.

0.1 Analyse de la situation

Défis: les régions de montagne sont sous pression. Elles souffrent de désavantages structurels dus à leurs conditions topographiques, leurs difficultés d'accès et leur faible densité de population et d'entreprises. En outre, certaines conditions-cadre actuelles, comme le franc fort, compliquent leur développement économique.

Les régions de montagne connaissent un développement inégal. Alors que les centres des vallées sont les principaux bénéficiaires de la croissance démographique et économique, à un niveau analogue à la moyenne suisse, les espaces périphériques, comme la région centrale du Gothard, certaines parties des Grisons ou de l'Oberland bernois, et les vallées latérales reculées se dépeuplent. Si on la compare à celle des régions rurales des pays de l'OCDE, la situation des régions de montagne suisses reste globalement plus enviable sous l'angle des défis de développement.

Opportunités: les mégatendances comme la numérisation sont synonymes de nouvelles opportunités aussi pour les régions de montagne. De nouvelles perspectives s'ouvrent avec l'affranchissement des contraintes de site pour les modes de production, l'émergence de nouveaux canaux de distribution ou les possibilités de mise en réseau supplémentaires. Face aux centres urbains qui pâtissent des effets négatifs de la croissance et de la concentration, les régions de montagne ont des atouts à faire valoir : beauté des paysages, calme, ambiance et identité régionale. Il importe, lors du développement de stratégies et de mesures destinées à maîtriser le changement structurel dans les régions de montagne, de tenir compte des forces, des faiblesses, des opportunités et des risques spécifiques à chaque type d'espace.

Objectifs: dans le cadre de sa politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, le Conseil fédéral a présenté en 2015 sa vision à large échelle et fixé des objectifs clairs pour les régions de montagne. Des analyses en cours confortent la pertinence de cette approche. Les espaces ruraux et les régions de montagne doivent donc continuer à fournir, à l'avenir, une importante contribution au développement durable de la Suisse par leur variété et leurs potentiels spécifiques. Les lieux d'habitation et de travail doivent bénéficier de perspectives de développement à long terme, et la qualité de leurs espaces naturels et de leurs paysages doit être garantie. Des acteurs innovants et entrepreneuriaux doivent être en mesure de développer, aux niveaux communal et régional, conjointement avec la Confédération et les cantons, des réponses d'avenir aux défis économiques, sociaux et environnementaux qui se présentent, tout en participant aux échanges internationaux. Associés aux espaces urbains, les espaces ruraux et les régions de montagne continueront à l'avenir de marquer l'identité, l'image et, par conséquent, le développement de la Suisse.

0.2 Instruments et mesures de promotion de la Confédération

La palette d'instruments mise à disposition par le Conseil fédéral est large, éprouvée, bien dotée et adaptée aux défis et aux opportunités spécifiques des régions de montagne et des territoires qui les composent. À cet égard, la Confédération n'est qu'un acteur parmi d'autres. Elle peut inciter à titre subsidiaire les partenaires privés et publics à développer des initiatives, mais elle ne peut pas stopper le changement structurel.

De l'avis de la Confédération, les **instruments de la promotion économique** sont efficaces pour soutenir les régions de montagne. La nouvelle politique régionale (NPR) incite concrètement ces régions à pleinement saisir les opportunités du changement structurel, et soutient

ainsi la création de valeur ajoutée et d'emplois et le renforcement de la compétitivité. Toutefois, les régions de montagne périphériques, en particulier, recèlent des potentiels économiques qui pourraient être encore mieux exploités avec les instruments de promotion existants. C'est la raison pour laquelle le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) prévoit des mesures spécifiques, dans le cadre de la NPR en cours, pour mettre au point et tester de nouvelles modalités de soutien aux régions de montagne. Son objectif premier est de soutenir le développement économique dans les régions de montagne. Ces mesures pilotes peuvent en outre fournir de précieux enseignements pour procéder à une éventuelle adaptation de la NPR à partir de 2024 visant à mieux cibler le soutien aux espaces particulièrement touchés par le changement structurel. Les mesures NPR en faveur des régions de montagne sont élaborées en étroite collaboration avec les cantons et les milieux concernés. Elles font partie intégrante du programme pluriannuel actuel de la NPR et sont entièrement mises en œuvre dans le cadre des dispositions en vigueur¹ et du budget.

Concernant la **politique du tourisme**, le Conseil fédéral poursuit la voie empruntée dans le cadre de la stratégie touristique de 2017. Innotour, Suisse Tourisme, la Société suisse de crédit hôtelier et la NPR sont autant de maillons composant un arsenal d'encouragement performant dont l'objectif est de maîtriser le changement structurel dans le tourisme alpin.

La **valorisation durable des ressources naturelles** constitue, précisément dans les espaces périphériques, un facteur clé du développement économique. Le Conseil fédéral soutient cette approche au moyen de différents instruments, par exemple la politique agricole, la politique des parcs, la politique de la ressource bois et la politique énergétique. Les projets de développement régional dans l'agriculture sont adaptés, après évaluation, afin d'augmenter leur impact dans les régions de montagne. Afin de mieux valoriser le potentiel des paysages attrayants, l'axe thématique «Le paysage, un atout» va être introduit à partir de 2020 dans les «Projets-modèles pour un développement territorial durable». Par ailleurs, la question d'une priorisation spécifique des régions de montagne dans le cadre de la politique de la ressource bois 2021-2024 est en cours d'examen.

Le **service universel dans le domaine des infrastructures** est essentiellement assuré par les entreprises liées à, ou financées et licenciées par la Confédération. Celles-ci jouent un rôle important pour les régions de montagne. Le pilotage par la Confédération s'effectue via les objectifs stratégiques, lesquels obligent les entreprises à tenir compte des attentes des différentes régions du pays. Il importe toutefois de garantir la liberté entrepreneuriale, raison pour laquelle le Conseil fédéral n'utilise délibérément pas son pilotage pour imposer les objectifs de politique régionale. Le Conseil fédéral estime important que la population et l'économie soient bien desservies, non seulement grâce à des infrastructures de transport fiables, mais aussi grâce à des infrastructures numériques performantes. Il suit de près les développements et examine périodiquement l'opportunité d'adapter le débit minimum de transmission pour la connexion à l'internet. À travers la priorité «Utiliser la numérisation pour le service universel» relevant des «Projets-modèles pour un développement territorial durable», la Confédération souhaite promouvoir encore plus, à partir de 2020, la numérisation de solutions coordonnées entre les communes.

Les **centres et les agglomérations** sont d'importants stimulateurs et moteurs de la croissance pour les régions de montagne. Le Conseil fédéral les soutient via les projets d'agglomération Urbanisation et Transports. À compter de 2019, 32 projets d'agglomération seront soutenus dans le cadre de la 3^e génération, pour un montant de 1,41 milliard de francs. Les agglomérations, qui sont majoritairement situées dans les régions de montagne, toucheront environ 30 % des contributions fédérales. À partir de la 4^e génération de projets d'agglomération, les chefs-lieux cantonaux de Sarnen, de Glaris et d'Appenzell situés dans les régions de montagne seront désormais admis.

¹ Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale, RS 901, art. 4. Ces mesures pilotes sont en outre compatibles avec l'arrêté fédéral du 22.09.2015 relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération 2016-23 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (FF 2015 2287), art. 1 à 4.

Développement économique des régions de montagne

Le succès des instruments de la Confédération destinés à aider les régions de montagne est fortement tributaire des **compétences et des capacités des acteurs régionaux**. C'est pourquoi la Confédération épaulé ces derniers par diverses mesures, notamment les réseaux Agridea, regiosuisse et Parcs suisses. Elle soutient également, par le biais de plusieurs instruments, l'élaboration de stratégies de développement régional. Ces dernières contribuent à fédérer forces et moyens et à harmoniser les mesures entre elles. Pour renforcer la capacité stratégique des acteurs régionaux, le Conseil fédéral a introduit dès 2019, dans le cadre de la nouvelle série de «Projets-modèles pour un développement territorial durable», la thématique «Encourager des stratégies de développement intégrales.»

S'agissant du développement des instruments et des mesures de promotion, les offices fédéraux compétents continuent de tenir compte de leur impact sur les régions de montagne.

0.3 Marges de manœuvre supplémentaires de la Confédération

Le présent rapport porte sur les instruments de promotion et les mesures de soutien actuels de la Confédération, leur développement en faveur des régions de montagne ces dernières années, ainsi que sur leur exploitation dans le cadre légal et budgétaire approuvé par le Parlement. Les conditions-cadres générales et marges de manœuvre possibles dans d'autres domaines ne sont volontairement pas traitées ici, car elles exigent des approfondissements supplémentaires et une discussion politique. Elles feront l'objet, en conjonction avec d'autres champs thématiques, d'une analyse complémentaire, que le DEFR prépare actuellement.

1 Postulat Brand : mandat et rapport

1.1 Postulat Brand

Le postulat Brand² charge le Conseil fédéral d'établir un rapport sur le développement économique à moyen et long termes de l'Arc alpin face à une conjoncture défavorable. Son auteur, le conseiller national Heinz Brand, y évoque la détérioration parfois sévère des conditions économiques intervenue ces dernières années dans les régions de montagne.

Le rapport demandé devait indiquer comment la Confédération entend concrètement pérenniser le développement économique des régions de montagne et contrer l'exode prévisible de la population locale. Le Conseil national n'a pas suivi le Conseil fédéral et a très nettement accepté le postulat, le 7 mars 2017, par 151 voix contre 35.

1.2 Les régions de montagne au cœur de l'attention politique

Les espaces ruraux et les régions de montagne fournissent des prestations importantes pour l'ensemble du pays. En plus de constituer les milieux de vie et d'habitation de la population, ils remplissent d'autres fonctions importantes en tant qu'espaces économiques, de loisirs et d'identification, mais aussi en tant qu'espaces à forte valeur naturelle et paysagère. En outre, les régions de montagne et leurs forêts protectrices constituent d'importants espaces de prévention des dangers. Les espaces ruraux et les régions de montagne jouent et continueront donc de jouer un rôle essentiel dans le développement territorial durable de la Suisse, y compris notamment sous l'angle des défis posés par le changement climatique.

Depuis plus de 150 ans, les régions de montagne occupent une place de choix dans la vie politique suisse³. La loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM), avec ses mesures en faveur de ces régions, a marqué le début de la politique régionale suisse. Cette politique régionale a évolué au fil des décennies et couvre aujourd'hui les espaces ruraux situés en dehors des régions de montagne. Afin de protéger les régions alpines, la Suisse a par ailleurs ratifié la Convention alpine et a beaucoup investi dans le transfert du trafic ferroviaire transalpin de marchandises de la route vers le rail.

Ces dernières années, la Confédération s'est régulièrement vu reprocher, alors qu'elle dispose d'une politique des agglomérations, de ne pas avoir de politique ou de stratégie explicite pour les espaces ruraux et les régions de montagne. C'est pourquoi le Conseil fédéral a adopté, le 18 février 2015, sa politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (PERM)⁴. Celle-ci tire son origine, d'une part, de la mesure 69 du programme de la législature 2011-2015 («Mener une politique globale de l'espace rural»), et, d'autre part, de la motion Maissen du 29 septembre 2011⁵. Le rapport correspondant se fonde sur deux documents de base, réalisés sous la direction du SECO⁶ et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE)⁷ et encadrés par un groupe de travail tripartite. S'inscrivant dans l'objectif de cohérence du développement territorial, il est étroitement lié à la politique des agglomérations⁸, dont le rapport a été adopté en même temps.

Récemment, au niveau politique, des voix se font plus pressantes en faveur d'un encouragement plus massif des régions de montagne. Il convient de citer, à cet égard, outre le postulat

² Postulat 15.3228, Rapport sur les perspectives de développement de l'Arc alpin face à une conjoncture défavorable.

³ Rudaz, G. / Debarbieux, B. (2013), La montagne suisse en politique.

⁴ Conseil fédéral (2015a), Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne, rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen.

⁵ Motion 11.3927, Stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux.

⁶ Université de Berne (2014), Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz.

⁷ ARE (2014), Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

⁸ Conseil fédéral (2015b), Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération.

Brand, la transmission des postulats 16.3460 Hêche⁹, 18.3043 Egger¹⁰, 19.3731 Egger¹¹ et 17.4249 Candinas¹², les interpellations Candinas 17.4248¹³ et 19.3628 Egger¹⁴, la motion 19.3732 Egger¹⁵, la question 19.5256 Egger¹⁶, l'initiative cantonale Tessin 16.306¹⁷, l'augmentation des moyens fédéraux alloués aux parcs et l'ancrage dans la durée de la réduction du taux de TVA pour les prestations de l'hôtellerie. Les associations actives dans les domaines du tourisme et de la politique régionale (Groupement suisse pour les régions de montagne [SAB], offices de tourisme] se montrent plus insistantes dans leurs revendications. Par ailleurs, Avenir Suisse a publié, en février 2017, une étude sur le changement structurel dans les régions de montagne suisses¹⁸, qui pointe la nécessité d'en faire davantage en faveur des régions de montagne.

1.3 Délimitation du mandat

Le Conseil fédéral propose déjà un large éventail d'instruments ciblés et éprouvés pour aider les régions de montagne à relever les défis spécifiques auxquels elles sont confrontées. Dans le présent rapport, le Conseil fédéral montre dans quelle mesure ces instruments et mesures existants contribuent à pérenniser l'économie des régions de montagne, et comment il entend les développer.

La péréquation financière et la compensation des charges sont des outils propices au développement des cantons des régions de montagne, car ils garantissent aux cantons des ressources financières minimales et compensent les charges excessives dues à des facteurs géotopographiques. Ces instruments ne font toutefois pas l'objet du présent rapport. Les conditions-cadres générales et les marges de manœuvre possibles dans d'autres domaines ne sont pas non plus explorées. Ces aspects font l'objet d'une analyse complémentaire (cf. ch. 5).

Depuis 2015, la PERM du Conseil fédéral fixe le cadre stratégique global couvrant toute une palette de politiques sectorielles et d'instruments qui influent favorablement sur le développement des régions de montagne. Alors que les politiques sectorielles, via leurs instruments d'encouragement, ont une utilité concrète et immédiatement perceptible pour les zones éligibles, la PERM fait l'objet de critiques à cet endroit depuis son adoption. L'utilité réelle des mesures pour les zones éligibles est notamment mise en doute. Aussi le Conseil fédéral considère-t-il également le rapport en réponse au postulat Brand comme une opportunité de matérialiser la PERM pour les régions de montagne et de préciser quels instruments et mesures sont déjà disponibles à cet effet, leur évolution ces dernières années et comment il entend les exploiter davantage.

Maîtriser le changement structurel de l'économie dans les régions de montagne passe par l'implication des différents intervenants, dont, outre la Confédération, les cantons, les communes, les habitants sur place, les groupes d'intérêt des régions de montagne, etc. En déployant ses instruments et ses mesures, le Conseil fédéral peut stimuler les initiatives des acteurs privés. En définitive, il importe cependant que le changement structurel soit accompagné et assumé par les partenaires locaux.

⁹ Pour une participation renforcée des entreprises fédérales en faveur du développement des régions de montagne et des espaces ruraux, 15 juin 2016.

¹⁰ Redéfinition du trafic de voyageurs indemnisé, 28 février 2018.

¹¹ Plan d'action pour les régions de montagne, 20 juin 2019.

¹² Transformer les régions de montagne en plates-formes spécialisées dans le stockage des données et dans les technologies numériques, 15 décembre 2017.

¹³ La politique régionale n'a-t-elle plus d'effets dans les villages de montagne structurellement faibles?

¹⁴ Promouvoir les formes de travail intelligentes. Initiative Work Smart et coopérative Village Office, 17 juin 2019.

¹⁵ Aide au logement dans les régions de montagne et les espaces ruraux, 20 juin 2019.

¹⁶ Quid du programme annoncé en faveur des régions de montagne? 3 juin 2019.

¹⁷ Garantir une offre étendue de services à bande ultralarge sur tout le territoire national, 6 avril 2016.

¹⁸ Avenir Suisse (2017), Strukturwandel im Berggebiet: Strategien zur Erschliessung neuer Wertschöpfungsquellen (résumé disponible en français).

1.4 Processus de travail et participation

Le présent rapport a été élaboré en partenariat avec les acteurs concernés. Il dresse un état des lieux et liste les champs d'action définis en concertation avec des représentants des cantons, des régions, des communes, des associations, des groupes d'intérêt des régions de montagne et des milieux scientifiques. Les mesures ont été préparées avec les offices fédéraux du développement territorial (ARE), de l'énergie (OFEN), de l'agriculture (OFAG), de l'environnement (OFEV), des transports (OFT) et de la communication (OFCOM).

2 État des lieux

Un examen approfondi des défis auxquels sont confrontées les régions de montagne de Suisse figure à l'annexe A-2 du présent rapport. Il en ressort que les régions de montagne sont sous pression. De par leurs conditions topographiques, leur accès parfois difficile et leur faible densité de population et d'entreprises, elles sont généralement confrontées, par rapport au Plateau suisse, à des désavantages structurels et des conditions difficiles pour leur développement économique.

En outre, certaines conditions-cadre actuelles peuvent freiner la dynamique économique des régions de montagne. Les incertitudes quant aux conséquences économiques réelles de la législation sur les résidences secondaires et la tendance baissière de la demande de propriétés de vacances pourraient réduire à moyen terme le chiffre d'affaires du secteur de la construction et compliquer les travaux de transformation et de construction du secteur de l'hôtellerie. La vigueur actuelle du franc suisse pénalise la compétitivité-prix du tourisme par rapport aux destinations de vacances étrangères et touche également le secteur primaire. De même, la baisse des prix de l'électricité pourrait impacter les recettes des cantons et des communes de montagne liées aux redevances hydrauliques. Toutefois, certains de ces facteurs aggravants pour les régions de montagne se sont quelque peu atténués dernièrement.

L'espace alpin connaît une évolution différenciée appelée «concentration décentralisée». Alors que les centres des vallées sont les principaux bénéficiaires de la croissance démographique et économique, à un niveau analogue à la moyenne suisse, certains espaces périphériques, comme la région centrale du Gothard, certaines régions des Grisons, de l'Oberland bernois ou de vallées latérales se dépeuplent. Les espaces périurbains des régions de montagne peuvent bénéficier, en tant que lieux d'habitation prisés, de la proximité des centres urbains. Un ajustement pourrait s'opérer dans les centres touristiques alpins, les petites et moyennes destinations perdant de l'importance au profit des grandes destinations.

Les disparités économiques entre les différentes régions de Suisse sont faibles en comparaison internationale. Les défis à relever sous l'angle de la politique du développement sont comparativement moindres. De plus, les instruments à disposition pour s'atteler efficacement à ces défis sont nombreux.

Les mégatendances comme la numérisation, l'urbanisation ou l'individualisation sont également synonymes de nouvelles opportunités. De nouvelles perspectives s'ouvrent grâce aux apports de la numérisation : production affranchie des contraintes de site, nouveaux canaux de distribution ou possibilités de mise en réseau supplémentaires. Face aux centres urbains qui pâtissent des effets négatifs de la croissance et de la concentration, les régions de montagne ont des atouts à faire valoir : beauté des paysages, calme, ambiance et identité régionale.

Le développement de stratégies et de mesures visant à maîtriser le changement structurel dans les régions de montagne requiert une approche différenciée. Partant, il importe de tenir compte des forces, des faiblesses, des opportunités et des risques spécifiques à chaque type d'espace. Pour soutenir les régions de montagne, la Confédération et les cantons déploient déjà des instruments efficaces et des moyens suffisants. Néanmoins, les instruments

de promotion actuels pourraient encore mieux libérer certains potentiels économiques, surtout dans les régions de montagne périphériques.

3 Vision et objectifs à long terme: politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (PERM)

Le Conseil fédéral a défini sa vision et ses objectifs pour les régions de montagne dans la PERM. Celle-ci définit un cadre d'action et des objectifs stratégiques supérieurs pour les politiques sectorielles fédérales existantes ayant un impact sur ces territoires. La stratégie comprend une vision, des objectifs à long terme, des principes d'action stratégiques, un modèle de gouvernance ainsi que des instruments et des mesures ciblant les espaces ruraux et les régions de montagne (cf. fig. 1). Elle garde sa pertinence et constitue le socle sur lequel se fonde la réponse au postulat Brand.



Fig. 1 : Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne (Source : Conseil fédéral : PERM)

3.1 Vision

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

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

Développement économique des régions de montagne

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

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

Pour que cette vision se traduise dans la politique, quatre objectifs à long terme sont fixés, qui décrivent la situation souhaitée des espaces ruraux et des régions de montagne. Les politiques sectorielles de la Confédération et les autres acteurs concernés par les espaces ruraux et les régions de montagne doivent s'y conformer. Les objectifs désignent les quatre aspects essentiels du futur développement de ces territoires auxquels la Confédération, les cantons, les communes et les régions doivent tendre conjointement :

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

3.3 Principes d'action

La PERM vise à renforcer la cohérence des instruments et des mesures politiques fédéraux qui agissent sur les espaces ruraux et les régions de montagne de Suisse, ainsi que les acteurs locaux. Pour cela et pour que cette politique puisse porter ses fruits à long terme, les mesures de l'État doivent être guidées par les cinq principes d'action découlant des objectifs à long terme :

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

3.4 Développement cohérent du territoire

La PERM ambitionne, conjuguée à la politique des agglomérations de la Confédération, un développement cohérent du territoire suisse s'articulant autour de cinq idées directrices : coordonner les politiques à incidence territoriale, exploiter les synergies et atténuer les conflits, mettre en réseau les centres et la périphérie, penser et agir en termes d'espaces fonctionnels, stimuler les atouts de la région. En suivant ces lignes directrices, le Conseil fédéral entend également encourager les régions de montagne. Le Projet de territoire Suisse¹⁹, que la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont adopté conjointement en 2012, est une base déterminante pour assurer un développement cohérent du territoire.

¹⁹ Conseil fédéral (2012), Projet de territoire Suisse, Berne.

3.5 Mise en œuvre de la PERM à ce jour

La mise en œuvre de la PERM englobe différentes politiques sectorielles et une série de mesures et d'instruments. Certains d'entre eux concernent également les espaces urbains et sont communs à la PERM et à la politique des agglomérations. Soutenus par la Confédération dans le cadre de la NPR, les systèmes régionaux d'innovation (RIS), par exemple, constituent une importante mesure commune. Ils visent à stimuler le transfert de savoir et de technologie dans les espaces ruraux et les régions de montagne ainsi que l'innovation dans les régions (cf. ch. 4.1.2.1).

La Confédération soutient, au titre des «Projets-modèles pour un développement territorial durable»²⁰ et des «projets pilotes Territoires d'action Économie», des projets qui expérimentent de nouvelles approches de coopération territoriale, notamment entre le centre et la périphérie, et en tire de nouveaux enseignements en matière de collaboration au sein des espaces fonctionnels.

La Confédération encourage notamment, dans le cadre des mesures axées spécifiquement sur les espaces ruraux et les régions de montagne, les processus stratégiques territoriaux au niveau régional²¹ ainsi que les initiatives locales et régionales. Ceux-ci soutiennent la capacité stratégique et la capacité d'action au niveau régional, condition importante pour une utilisation efficace des différentes aides financières de la Confédération (cf. ch. 4.6.3).

Par ailleurs, le Conseil fédéral a examiné et adapté l'ordonnance de 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération à incidence territoriale et sur la coopération dans ce domaine. Le réseau fédéral des espaces ruraux a été renforcé et étendu pour devenir un réseau fédéral pour le développement cohérent du territoire ville-campagne. Enfin, la mue de la Conférence tripartite sur les agglomérations en une Conférence tripartite pour les espaces urbains et ruraux a été menée à bien. La gestion des connaissances, qui relève notamment de Regiosuisse, constitue une importante mesure d'accompagnement pour la mise en œuvre de la PERM.

L'ARE et le SECO ont informé le Conseil fédéral, début 2019, sur la mise en œuvre actuelle de la PERM et de la politique des agglomérations²². Dans leur rapport, l'ARE et le SECO fixent des priorités de travail pour les deux politiques jusqu'à 2023. Il est prévu, notamment, de mobiliser davantage les acteurs clés, de mieux exploiter les interfaces entre les politiques sectorielles, d'approfondir les thématiques territoriales spécifiques et d'examiner ponctuellement des mesures complémentaires, concernant les régions de montagne par exemple.

4 Instruments et mesures de promotion de la Confédération

L'état des lieux a mis en évidence la diversité et la disparité territoriale des opportunités et des risques pour les régions de montagne. Pour que les régions de montagne puissent exploiter ces opportunités et minimiser les risques, le Conseil fédéral met d'ores et déjà à disposition un large éventail d'instruments, qui va de la politique régionale à la politique des agglomérations en passant par la politique du tourisme, la politique des parcs, les améliorations structurelles dans l'agriculture et le service universel. Dans leur globalité, ces instruments

²⁰ La Confédération encourage, dans le cadre de ses projets-modèles, de nouvelles approches et méthodes pour un développement territorial durable. Celles-ci sont destinées aux cantons, aux villes, aux communes et aux organisations régionales souhaitant élaborer et tester des approches novatrices et intersectorielles. Les résultats et connaissances obtenus doivent servir d'exemples pour d'autres projets. Pour de plus amples informations, consulter le site: www.projets-modeles.ch

²¹ Regiosuisse (2017b), Stratégies régionales de développement, fiche d'information, Brigue.

²² ARE / SECO (2019), Rapport sur l'avancement de la mise en œuvre de la politique des agglomérations 2016+ et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, Berne.

Développement économique des régions de montagne

couvrent les différentes fonctions qu'assument les régions de montagne ou les territoires qui les composent.

Dans le présent rapport, le Conseil fédéral souhaite montrer comment les instruments et les mesures existants contribuent à préserver et à développer l'économie des régions de montagne. Ce rapport se concentre donc principalement sur les politiques d'encouragement actuelles, déterminantes pour le développement économique.

Dans ce document, le Conseil fédéral précise également comment il entend faire évoluer les instruments existants pour soutenir encore mieux les régions de montagne. Le SECO examine par exemple, dans le cadre légal et budgétaire de la NPR actuelle, des mesures NPR spécifiques en faveur des régions de montagne. Les multiples instruments et mesures des politiques sectorielles sont traités selon les axes thématiques suivants : économie (ch. 4.1), tourisme (ch. 4.2), ressources naturelles (ch. 4.3), service universel (ch. 4.4), agglomérations (ch. 4.5) et gouvernance (ch. 4.6).

4.1 Économie

4.1.1 Introduction

Le Conseil fédéral encourage le développement économique des régions de montagne par le biais de la NPR principalement, étant entendu que les cautionnements et les allègements fiscaux en application de la politique régionale jouent également un rôle en tant qu'autres instruments de la promotion économique de la Confédération. La promotion touristique fait l'objet du ch. 4.2. Les thèmes de la main-d'œuvre qualifiée et de la coopération transfrontalière sont en outre centraux pour les régions de montagne.

4.1.2 Nouvelle politique régionale

À travers la NPR, le Conseil fédéral soutient, conjointement avec les cantons, le changement structurel à long terme dans les régions de montagne, le milieu rural en général et les régions frontalières. La politique régionale vise à améliorer la compétitivité des régions et à y générer davantage de valeur ajoutée, contribuant ainsi à la création et à la sauvegarde d'emplois, à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des disparités régionales.

Dans le cadre de la politique régionale, la Confédération octroie en outre des allègements fiscaux à des entreprises industrielles ou à des entreprises de services proches de la production qui créent ou réorientent des emplois dans le milieu rural structurellement faible. Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2016, de l'ordonnance entièrement révisée sur l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale, la Confédération publie la raison sociale des entreprises, le lieu de mise en œuvre et l'ordre de grandeur des emplois à créer ou à réorienter. En 2017, elle a accordé des allègements fiscaux à 5 entreprises industrielles de l'espace alpin, qui ont permis de sauvegarder 15 emplois et d'en créer 50²³.

Entre 2008 et 2017, le Conseil fédéral a soutenu plus de 2400 projets au titre de la NPR dans les régions de montagne, le milieu rural et les régions transfrontalières. Au cours de la période du premier programme pluriannuel 2008-2015, la Confédération a investi 250 millions de francs à fonds perdu et accordé pour 320 millions de francs de prêts. En pourcentage et par habitant, ce sont les cantons des régions de montagne qui en ont profité le plus. Entre 2008 et 2017, 70 % des prêts sont allés à des projets touristiques situés majoritairement dans les régions de montagne. Chaque franc engagé par la Confédération dans des contributions à fonds perdu draine 3 francs des cantons et des tiers. Pour les prêts, le rapport est de 1 à 5. L'effet de levier financier est donc considérable.

²³ SECO (2018), Allègements fiscaux – statistique annuelle 2017.

Développement économique des régions de montagne

Pour mettre en œuvre la NPR, la Confédération conclut des conventions-programmes quadriennales fondées sur des programmes cantonaux de mise en œuvre. Sur cette base, les cantons soutiennent alors, sur les plans régional et local, des initiatives, des projets et des programmes spécifiques.

4.1.2.1 Période de mise en œuvre 2020-2023 : priorité au tourisme et à l'industrie

Dans la politique régionale, la deuxième période quadriennale du programme pluriannuel 2016-2023 doit être mise en œuvre en 2020-2023. Les priorités thématiques que constituent l'industrie (particulièrement les systèmes d'innovation régionales RIS) et le tourisme ont fait leurs preuves et seront reconduites. En outre, la Confédération fait de la numérisation un thème central du programme pluriannuel actuel.

La politique régionale contribue résolument au renforcement du tourisme dans les régions de montagne (cf. ch. 4.2), en particulier par le financement d'infrastructures clés telles que les remontées mécaniques ou d'autres installations importantes pour les destinations (installations sportives, de bien-être, pour séminaires, etc.). La NPR encourage également des projets qui favorisent la coopération, améliorent les structures, développent de nouvelles offres et de nouveaux produits touristiques et améliorent la qualité de l'offre.

Dans le cadre de la priorité thématique «Industrie», la NPR se concentre sur les Systèmes régionaux d'innovation (RIS), à savoir une coordination au niveau supracantonal des acteurs et des offres touchant au transfert de savoir et au soutien à l'innovation. Les RIS facilitent le transfert de connaissances de la recherche (appliquée) vers les PME, soutiennent ces dernières dans leurs démarches d'innovation, leur réseautage, leur coopération et les processus de qualification de la main-d'œuvre et des acteurs régionaux. Ils sont donc un maillon clé du développement économique des régions de montagne, car ils aident à compenser l'absence d'avantages liés aux agglomérations et les obstacles inhérents à leur faible densité.

4.1.2.2 La numérisation dans les espaces ruraux et les régions de montagne, un thème central

Comme le montre l'état des lieux au ch. A-2, la numérisation est source de grandes opportunités pour les régions de montagne, mais s'accompagne aussi de risques. En 2018, les opportunités et les risques de la numérisation pour les espaces ruraux et les régions de montagne (ainsi que pour différents autres types d'espaces) ont fait l'objet d'une étude commandée par le SECO²⁴. Pour les régions cibles de la NPR, les auteurs de l'étude voient principalement des opportunités dans les nouveaux canaux de distribution et les possibilités de mise en réseau supplémentaires, par exemple avec les entreprises et les établissements de recherche situés dans les centres. Le manque de main-d'œuvre qualifiée et hautement qualifiée, notamment dans les zones périphériques et les centres touristiques alpins, est le plus grand des risques identifiés.

La numérisation joue déjà un rôle important dans la période NPR 2016-2019. Par-delà l'étude susmentionnée sur la numérisation, la Confédération contribue à une meilleure promotion de cette thématique par sa communication sur les projets de numérisation, la transmission de connaissances et la sensibilisation et la mise en réseau. *regiosuisse* a recueilli des expériences, tiré des enseignements et rassemblé les acteurs concernés dans plusieurs communautés du savoir. La Confédération et les cantons soutiennent de nombreux projets de numérisation au cours de la période 2016-2019.

La Confédération fera de la numérisation un thème transversal clé pour la période de promotion 2020-2023, et ce tant sur le plan général dans le cadre de la promotion de la place économique que de manière spécifique dans celui de la NPR, et s'engagera, à ce titre, à différents niveaux. Elle invite explicitement les cantons à réaliser davantage de projets de numérisation dans le cadre de leurs programmes de mise en œuvre. En collaboration avec

²⁴ SECO (2018), Digitalisierung und Neue Regionalpolitik (NRP). Bern.

regiosuisse, elle acquiert de nouvelles connaissances dans le domaine de la numérisation, en assure la diffusion et sensibilise les acteurs du développement régional à cette thématique en les mettant en réseau. Une attention toute particulière doit être apportée, ce faisant, à l'utilisation qui est faite des données en tant que ressource. La Confédération développera également ses propres prestations administratives en œuvrant résolument à leur numérisation. Elle encourage par ailleurs, dans le cadre des «Projets-modèles pour un développement territorial durable», des projets relevant du domaine «Utiliser la numérisation pour le service universel» (cf. ch. 8).

4.1.2.3 Exemple du «Programme San Gottardo 2020-2023»

Le soutien au programme San Gottardo est, depuis 2012, l'une des mesures de la NPR déployées en faveur des régions de montagne. À travers ce programme de développement, les quatre cantons de la région du Gothard visent à faire de cet espace d'importance nationale à la fois central sur le plan géographique, mais périphérique sous l'angle du dépeuplement un espace de vie et d'activité économique alpin attrayant. Afin d'exploiter, dans une optique de développement global du Gothard, les impulsions économiques générées par la réalisation du site touristique d'Andermatt, la Confédération investit depuis 2012, en partenariat avec les cantons, des moyens issus de la «Coordination des politiques sectorielles» de la NPR. Au cours de la période 2012-2015, les cantons du Gothard se sont vus allouer, pour mener à bien des projets, 40,4 millions de francs de prêts remboursables de la Confédération et 6,3 millions de francs d'aides financières de la Confédération. Durant la période 2016-2019, des moyens fédéraux provenant du Fonds de développement régional sont mis à disposition à cet effet sous la forme de prêts (38 millions) et de contributions à fonds perdu (5,6 millions). Le programme San Gottardo doit être reconduit pour la période 2020-2023 et soutenu à nouveau par des ressources issues du Fonds de développement régional, pour autant que les quatre cantons du Gothard souhaitent continuer à promouvoir ensemble cet espace et mettent à disposition les moyens nécessaires.

4.1.2.4 «Mesures pilotes NPR pour les régions de montagne»

Le contexte étant difficile, il importe d'accorder une attention toute particulière aux régions de montagne lors du développement de la politique régionale. La politique régionale est axée sur les systèmes de valeur ajoutée orientés sur l'exportation, les PME et les emplois. Les régions structurellement faibles manquent souvent d'acteurs, de compétences et de capacités (entrepreneurs, porteurs de projets, communes entreprenantes) pour identifier et libérer le potentiel économique existant. La NPR manque ainsi parfois de mordant. En déployant des mesures pilotes ciblées, la Confédération entend soutenir spécifiquement le développement économique des régions de montagne dans le cadre du programme pluriannuel 2016-2023 de la NPR et des bases légales existantes, sans pour autant perdre de vue les autres objectifs de la PERM. Ces «mesures pilotes NPR pour les régions de montagne» doivent permettre de soutenir des projets concrets dans les régions de montagne. Par ailleurs, les enseignements tirés de ces mesures pilotes et des mandats de recherche complémentaires permettent de perfectionner la NPR pour mieux soutenir les régions de montagne pendant la période commençant en 2024.

Moyens financiers alloués aux «mesures pilotes NPR pour les régions de montagne»: les contributions fédérales allouées dans le cadre du programme pluriannuel 2016-2023 de la NPR ne seront sans doute pas intégralement utilisées. Le SECO estime dès lors qu'une fixation cohérente des priorités dans les limites des moyens financiers existants permettrait d'allouer environ 20 millions de francs de contributions à fonds perdu provenant du Fonds de développement régional aux mesures pilotes NPR proposées en faveur des régions de montagne. Aucun prêt destiné à réaliser des investissements dans des projets d'infrastructure n'est prévu.

Mesures: les éventuelles «mesures pilotes NPR pour les régions de montagne» sont élaborées en étroite collaboration avec les cantons et les milieux concernés. À l'issue d'une large consultation menée en janvier 2019, un groupe de travail technique «Régions de montagne»

travaille actuellement à l'élaboration de mesures individuelles parfaitement compatibles avec le cadre légal existant. L'accent est mis, par exemple, sur une approche de la «base d'exportation»²⁵ mieux adaptée aux régions de montagne. Ceci permettra de faire des expériences initiales avec les circuits économiques locaux et régionaux. Il s'agit de développer la capacité d'une région à inciter les habitants, mais aussi les pendulaires et les frontaliers, à privilégier l'offre de biens et de services produits dans la région. Des possibilités sont également envisageables pour le financement de petits projets d'infrastructure qui ne sont pas directement rentables par le biais de contributions à-fonds-perdu, mais qui sont importantes pour l'attractivité locale, par exemple en améliorant l'accessibilité des attractions locales ou en permettant une meilleure utilisation des infrastructures existantes. Les réflexions portent par ailleurs sur les moyens propres à soutenir plus efficacement et de manière plus ciblée les porteurs de projets potentiels (p. ex. les entrepreneurs, les autorités communales et les associations). Dans les régions où la densité d'acteurs est comparativement plus faible, les individus, entreprises et organisations engagés ne disposent souvent pas des capacités et des ressources suffisantes pour fournir les prestations préalables à l'identification, au développement et au dépôt de projets. En fournissant aux acteurs une aide rapide, essentiellement technique mais parfois aussi financière, dans le domaine des prestations préalables, on les aide à développer leurs idées pour leur donner ensuite toutes les chances d'être retenues pour bénéficier des instruments de financement existants.

Ces mesures doivent également contribuer à créer un cadre de vie attrayant et à valoriser et préserver les ressources naturelles dans les régions de montagne.

Mise en œuvre: les «mesures pilotes NPR pour les régions de montagne» doivent être proposées aux cantons concernés à titre complémentaire dans le cadre légal et budgétaire de la NPR actuelle²⁶ et dans les limites du calendrier courant jusqu'à 2023. Elles sont matérialisées par le SECO en coordination avec les mesures d'encouragement existantes déployées au titre des politiques sectorielles. Les cantons ont le dernier mot pour déterminer quelles mesures répondent le mieux aux besoins de leurs régions.

Périmètre: les «mesures pilotes NPR pour les régions de montagne» visent des projets destinés à soutenir le développement économique des régions de montagne. L'accent est mis, en particulier, sur les espaces périphériques des régions de montagne, qui n'ont guère jusqu'ici sollicité les instruments de la NPR. Les régions particulièrement exposées doivent être les principales bénéficiaires, en utilisant si possible également les impulsions provenant des vallées jouant un rôle de centre. Le SECO en définit les contours exacts en partenariat avec les cantons. Ces contours s'appliquent exclusivement aux «mesures pilotes NPR pour les régions de montagne» pendant la période 2020-2023 afin de vérifier si le déploiement de telles mesures dans les régions de montagne périphériques déclenche effectivement des projets de développement économique.

Parallèlement, le SECO examine des partenariats stratégiques avec les acteurs œuvrant sur les plans suprarégional et national, afin d'utiliser leurs programmes et leur savoir-faire de manière ciblée pour les régions de montagne périphériques. Les «mesures pilotes NPR pour les régions de montagne» peuvent aussi contribuer au développement du savoir et au perfectionnement de la NPR, notamment dans la perspective du message sur la promotion économique 2024+.

²⁵ La base d'exportation est un principe important de la NPR: La NPR soutient des projets et initiatives qui visent à exporter des produits ou des services hors de la région ou à les vendre, dans la région, à des personnes de l'extérieur. Pour la NPR, les branches économiques orientées vers l'exportation sont les moteurs du développement des régions.

²⁶ Loi fédérale du 06.10.2006 sur la politique régionale, RS **901**, art. 4. Ces mesures pilotes sont en outre compatibles avec l'arrêté fédéral du 22 septembre 2015 relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération 2016-23 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (FF **2015** 2287), art. 1 à 4.

4.1.2.5 Examen de la NPR mettant l'accent sur les régions de montagne

Le Conseil fédéral est tenu de procéder à une évaluation scientifique du programme pluriannuel de la NPR et de présenter un rapport à l'Assemblée fédérale (art. 18 de la loi fédérale sur la politique régionale). L'évaluation du programme pluriannuel 2016-2023 est attendue d'ici à 2022. La question centrale porte sur la contribution de la NPR au renforcement de la compétitivité dans les zones éligibles et, plus spécifiquement, dans les régions de montagne. Il conviendra notamment d'analyser le fondement économique et les priorités géographiques et thématiques du programme pluriannuel de la NPR. Enfin, il s'agira également d'évaluer la contribution de la NPR aux autres objectifs de la PERM.

Le Conseil fédéral examinera en outre l'opportunité d'une adaptation de la loi fédérale sur la politique régionale durant la période 2020-2023, après une bonne décennie d'application. Il étudiera également l'impact de la NPR dans les régions de montagne. Ces travaux de base et les enseignements tirés des «mesures pilotes NPR pour les régions de montagne» serviront à façonner le futur programme pluriannuel 2024-2031 et à opérer une éventuelle adaptation des bases légales de la politique régionale.

4.1.2.6 Collaboration transfrontalière dans les régions de montagne

Depuis 2008, la participation à Interreg et aux autres programmes de la coopération territoriale européenne (CTE) constitue un axe important de la nouvelle politique régionale et permet de soutenir des projets et des programmes aux niveaux transfrontalier et international. Citons à cet égard les programmes transfrontaliers France-Suisse, Alpes rhénanes–lac de Constance–Haut-Rhin et Italie-Suisse, qui bénéficient à de larges pans de l'espace alpin et du Jura. Il convient aussi de mentionner le programme Interreg-B «Espace alpin», un programme transnational couvrant l'ensemble de l'espace alpin et dont l'objectif est d'améliorer la compétitivité et l'attrait de cet espace. À ce jour, pour la période 2014-2020, des participants suisses sont impliqués dans 28 projets du programme «Espace alpin». Certains intervenants suisses sont particulièrement actifs, et de façon réitérée, dans la mise en œuvre du programme. Le programme «Espace alpin» soutient notamment des projets relevant de la Stratégie macrorégionale pour l'espace alpin (EUSALP). Ici aussi, des partenaires suisses sont fortement engagés.

4.1.3 Système de cautionnement

Les PME forment la grande majorité des entreprises suisses et constituent l'épine dorsale de l'économie dans les régions de montagne. Le cautionnement des PME est un instrument de promotion qui aide les entreprises à accéder aux crédits bancaires, et donc au financement. Il permet aux PME d'obtenir des crédits bancaires qui leur auraient sinon été refusés. Cet instrument soutient par conséquent la création d'entreprise, le règlement des successions et le développement des PME, et facilite la naissance et le développement des jeunes pousses et donc l'innovation. Il contribue à créer des emplois dans le milieu rural et les régions de montagne, et constitue ainsi un important instrument de promotion économique, sous l'égide de la PERM, destiné aux «entreprises individuelles».

Le déploiement de l'instrument s'effectue via quatre coopératives de cautionnement soutenues par la Confédération : CC Centre, BG Ost, Coopérative de cautionnement des femmes suisses (SAFFA) et Cautionnement romand. Depuis le 1^{er} juillet 2019, ces coopératives peuvent se porter caution à concurrence de 1 million de francs (précédemment : 500 000 francs) pour l'obtention de crédits. La Confédération couvre leur risque de perte à 65 %. Elle propose par ailleurs des aides financières pour couvrir les coûts administratifs des organisations de cautionnement. En 2018, elle a versé 5,94 millions de francs au total (2017 : 5,7 millions) au titre du cautionnement des PME (3 millions de francs pour les contributions aux frais administratifs et 2,94 millions de francs pour la participation aux pertes).

L'analyse d'efficacité du système de cautionnement effectuée en 2013 conclut que les organisations de cautionnement ont permis, pendant la période 2008-2011, de préserver ou de

créer chaque année entre 3200 et 4800 emplois (équivalents plein temps). Historiquement, cet instrument revêt une plus grande importance en Suisse romande que dans les autres régions du pays. Par ailleurs, 38 % des cautionnements sont allés à des entreprises installées à la campagne. Dans les régions rurales, les cautionnements sont sollicités dans une mesure supérieure à la moyenne par rapport à la population résidente²⁷.

Dans son message sur la modification de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises (relèvement du plafond de cautionnement), le Conseil fédéral a également proposé d'abroger la loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général. Cette loi est un instrument de politique régionale datant des années 70 qui vise à promouvoir le tissu économique des régions de montagne et du milieu rural en général et qui, depuis l'introduction de la nouvelle politique régionale de la Confédération en 2008, ne joue plus de rôle significatif. Le net recul du volume de cautionnement et la décision de la Coopérative suisse de cautionnement pour les arts et métiers (CSC) de se dissoudre sonnent le glas de cet instrument. Les opérations de cautionnement en cours seront poursuivies jusqu'à leur terme ordinaire par les coopératives de cautionnement en faveur des PME. L'encadrement administratif des contributions au service de l'intérêt encore en cours a déjà été confié au SECO. Grâce au cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises, les PME des régions de montagne disposent toutefois d'un instrument équivalent.

4.1.4 Main-d'œuvre

La pénurie de main-d'œuvre représente aussi un défi considérable pour les régions rurales et les régions de montagne. Promouvoir l'innovation dans les régions de montagne et saisir les opportunités du virage numérique présuppose la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée et hautement qualifiée. Pour ce faire, les régions doivent disposer de possibilités de formation et de perfectionnement. La proximité géographique avec les établissements de formation et de recherche conditionne la perception que l'on a de la formation et du perfectionnement, et la propension à y participer et à innover²⁸. Par ailleurs, dans le contexte de concurrence pour la main-d'œuvre, il faut être en mesure de proposer un cadre attrayant et en particulier une certaine qualité d'habitat et de vie²⁹. C'est ainsi que le rapport sur l'importance, pour l'économie régionale, de la HEC de Coire³⁰ montre qu'une haute école est pourvoyeuse de main-d'œuvre hautement qualifiée pour l'économie régionale. Il y a lieu ici de tenir compte de la cohérence des formations et de la capacité d'absorption des entreprises dans le marché régional du travail. De plus, la «fonction d'antenne» des hautes écoles permet un transfert de connaissances, à différents niveaux, vers les acteurs régionaux.

Dans le message du Conseil fédéral sur la NPR³¹, les hautes écoles (spécialisées) sont qualifiées d'acteurs importants de la politique de croissance et d'innovation. La capacité d'innovation des PME dans les régions peut fortement dépendre des infrastructures du savoir-faire dont disposent ces institutions de formation, et des établissements de formation professionnelle. C'est pourquoi la NPR soutient prioritairement le transfert de connaissances et de technologies et les activités d'innovation par le truchement des systèmes régionaux d'innovation (cf. ch. 4.1.2.1). Il importe ce faisant d'exploiter les synergies avec la promotion de l'innovation scientifique de la Confédération, qui est complémentaire, pour tirer pleinement profit du potentiel d'innovation³². La formation professionnelle supérieure doit permettre de lutter contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée en axant davantage les diplômés sur le marché du travail.

²⁷ SECO (2013). Analyse de l'efficacité du système de cautionnement, Berne.

²⁸ Fabrizio, K. (2009), « Absorptive Capacity and the Search for Innovation », Research Policy, vol. 38, n° 2.

²⁹ SECO (2018), Digitalisierung und Neue Regionalpolitik (NRP), rapport final, Berne.

³⁰ EBP/FHNW (2011), Die regionalwirtschaftliche Bedeutung der HTW Chur, rapport final, Berne.

³¹ Message du 16 novembre sur la nouvelle politique régionale (NPR).

³² Message du 24.02.2016 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation 2017 à 20.

Développement économique des régions de montagne

Les cantons sont les organes responsables des HES, lesquelles s'appuient sur une formation professionnelle initiale et sont axées sur la recherche appliquée et la pratique³³. Les sites d'implantation de la haute école spécialisée de Suisse orientale à Coire (HTW) et de la haute école spécialisée de Suisse occidentale à Sierre (HES-SO) peuvent ainsi être considérés comme des établissements pourvoyeurs de main-d'œuvre importants pour les régions de montagne alentour.

La politique de la Confédération en matière de personnel qualifié vise à répondre aux besoins du marché suisse du travail grâce à la main d'œuvre indigène. Les mesures prises à ce jour sont détaillées dans le rapport de monitoring 2017³⁴. Encourager l'innovation visant à pallier la pénurie de personnel qualifié est d'une grande importance pour les régions de montagne.

4.1.5 Synthèse

Le Conseil fédéral estime que les instruments de promotion économique visant à soutenir les régions de montagne font leurs preuves (cf. également ch. 4.2 sur le tourisme). Dans son message sur la promotion économique pour les années 2020 à 2023, adopté par le Parlement fin 2019, le Conseil fédéral présente l'impact des instruments et le développement de ceux-ci pour la prochaine période quadriennale.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'en faisant du tourisme, de la promotion de l'innovation et de la numérisation des priorités, la NPR fournit les bonnes incitations pour permettre aux régions de montagne de saisir les opportunités du changement structurel.

Les «mesures pilotes NPR pour les régions de montagne» ont pour but de soutenir de manière encore plus précise le développement économique des régions de montagne au sens de la politique des espaces ruraux et des régions de montagne. En outre, ces mesures pilotes doivent aider à déterminer s'il est opportun, et si oui selon quelles modalités, d'adapter la NPR pour soutenir encore plus efficacement les espaces les plus sévèrement affectés par le changement structurel. À l'issue de sa révision législative, l'instrument du cautionnement pourra aussi déployer, grâce aux nouvelles possibilités offertes, encore davantage ses effets dans les régions de montagne. Il importe en outre de mieux le faire connaître auprès des acteurs du développement régional.

Pouvoir disposer d'une main-d'œuvre qualifiée est crucial pour le développement économique des régions de montagne. La proximité d'instituts de formations revêt une grande importance, notamment pour la promotion de l'innovation et le transfert de connaissances vers les PME des régions de montagne. Pour exploiter pleinement les potentiels, il y aurait lieu de mieux mettre en adéquation les offres de formation avec le marché du travail régional.

4.2 Tourisme

4.2.1 Introduction

Pour de nombreuses régions de montagne, le tourisme représente un secteur économique stratégique d'importance systémique. Il fournit au total 26,9 % des emplois et contribue à hauteur de 20,8 % à la valeur ajoutée brute³⁵.

³³ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées.

³⁴ Conseil fédéral (2017c), Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, Berne.

³⁵ Rütter Soceco (2016), Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkung im ländlichen und alpinen Tourismus, étude sur mandat de la Fédération suisse du tourisme, Rüschlikon.

4.2.2 Mise en œuvre de la stratégie touristique de la Confédération

Le Conseil fédéral a approuvé la nouvelle stratégie touristique³⁶ le 15 novembre 2017. Par sa politique en matière de tourisme, il souhaite renforcer la compétitivité de ce secteur au niveau international et faire de la Suisse une destination touristique incontournable. La nouvelle politique du tourisme de la Confédération fixe les quatre objectifs suivants :

- 1) Améliorer les conditions-cadre : la politique du tourisme du Conseil fédéral vise à améliorer les conditions-cadre régissant le tourisme, qui comprennent la qualité des paysages et du tissu bâti (culture du bâti). L'accent doit être mis sur l'amélioration de la coordination de cette politique et l'exploitation des synergies. Il s'agit de réduire autant que faire se peut la complexité des réglementations et de simplifier les procédures et les processus au niveau fédéral, en tenant compte des objectifs des politiques sectorielles pertinentes. Le but est ainsi d'augmenter la marge de manœuvre entrepreneuriale et de baisser les coûts pour les entreprises touristiques.
- 2) Promouvoir l'entrepreneuriat : la Confédération accorde une grande importance à l'entrepreneuriat dans sa politique du tourisme. L'augmentation de la productivité, la qualification des acteurs, le soutien apporté au changement structurel et le renforcement du marché du travail dans le secteur du tourisme sont les principaux objectifs.
- 3) Utiliser les opportunités du numérique : la politique du tourisme de la Confédération doit permettre au secteur touristique d'exploiter au mieux les opportunités du passage au numérique. Il convient par conséquent de cibler le soutien apporté au secteur dans la numérisation des processus et des modèles d'affaires.
- 4) Renforcer l'attrait de l'offre et la présence sur le marché : l'amélioration de l'attrait des offres touristiques et le renforcement de la présence de la place touristique suisse sur le marché forment un seul et même objectif pour tenir compte de leur complémentarité. Les priorités sont axées sur le développement de la promotion des investissements et sur la mise à profit des impulsions émanant de l'organisation de grands événements.

Deux principes guident la politique fédérale du tourisme : la durabilité et la subsidiarité. Partant, cette politique s'inscrit à la fois dans la Stratégie de la Confédération pour le développement durable et dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies. En outre, elle intervient à titre subsidiaire, en complément des acteurs privés, des cantons et des communes.

La nouvelle stratégie touristique constitue la base d'une contribution de la politique du tourisme à la mise en œuvre de la PERM. Le Conseil fédéral dispose de quatre instruments de promotion touristique : Innotour, qui encourage l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme, Suisse Tourisme, la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) et la NPR (concernant cette dernière, cf. ch. 4.1.2). Les priorités de ces instruments sont fixées dans chaque message quadriennal sur la promotion économique.

4.2.3 Instruments de la politique fédérale du tourisme

4.2.3.1 Innotour

L'objectif d'Innotour est d'aider la branche touristique à faire face au changement structurel. Le concept d'encouragement s'articule autour de trois fondamentaux : premièrement, Innotour entend favoriser un climat favorable à l'innovation, stimuler l'activité d'innovation et renforcer ainsi la compétitivité des destinations, avec en premier lieu des mesures visant à ouvrir de nouveaux créneaux et à améliorer les prestations existantes. Deuxièmement, Innotour mise sur la collaboration. L'objectif est de parer aux désavantages liés aux petites structures des établissements touristiques et des destinations. Troisièmement, Innotour se concentre

³⁶ Conseil fédéral (2017a), Stratégie touristique de la Confédération, Berne.

Développement économique des régions de montagne

sur le développement et la diffusion du savoir, et sur l'amélioration de la formation et du perfectionnement. Dans le cadre du programme d'impulsion en faveur du tourisme 2016-2019, Innotour bénéficie, outre de la dotation ordinaire de 20 millions de francs, d'un supplément de 10 millions de francs. Pour la période 2020-2023, Innotour disposera d'un budget de 30 millions de francs. Un grand nombre de projets soutenus bénéficient aux régions de montagne.

Il ressort d'une évaluation effectuée en 2018 que la réglementation Innotour entrée en vigueur en 2012 a porté ses fruits.

4.2.3.2 Suisse Tourisme

Suisse Tourisme (ST) est chargé par la Confédération de promouvoir la Suisse en tant que pays de vacances et de tourisme. Les missions de ST consistent, d'une part, à effectuer un marketing de base pour la place touristique suisse, qui comprend le développement de la marque, la prospection des marchés et l'information des clients. ST assume, d'autre part, des tâches de coordination et de conseil. Le développement de l'offre et la création de produits innovants sont assurés et intégrés dans le marketing en collaboration avec des partenaires touristiques. Le Grand Tour de Suisse en est la parfaite illustration. Bien que ST promeuve la place touristique suisse dans son ensemble, l'organisme met un certain accent sur le tourisme dans les régions de montagne.

L'évaluation de 2018 attribue une bonne note à ST et loue son organisation cohérente et adéquate de la promotion de la place touristique suisse tout comme la qualité de la mise en œuvre. Il ressort d'un vaste sondage mené auprès des partenaires en 2019 que ceux-ci sont, dans l'ensemble, très satisfaits du travail de ST.

4.2.3.3 Société suisse de crédit hôtelier

La Société suisse de crédit hôtelier (SCH) vise à préserver et à améliorer la compétitivité et la durabilité du secteur de l'hébergement. Elle octroie d'une part, à titre subsidiaire, en complément des bailleurs de fonds privés, des prêts aux établissements d'hébergement situés dans les zones touristiques et les stations thermales. Ces prêts peuvent être engagés, dans le respect de la conformité au marché, pour la rénovation ou l'achat d'établissements, de nouvelles constructions ou des reprises de prêts. La SCH offre, d'autre part, des prestations de conseil. Celles-ci englobent principalement des évaluations d'entreprises, des expertises en lien avec la législation sur les résidences secondaires, des études de faisabilité et des programmes d'impulsion dans le cadre desquels les structures d'hébergement de certaines régions sont analysées et évaluées en détail. Le transfert de savoir en faveur du secteur de l'hébergement vient compléter le champ d'activités de la SCH.

L'évaluation de 2013 a montré que l'activité d'encouragement de la SCH se traduit favorablement sur la compétitivité des établissements d'hébergement³⁷. Les investissements cofinancés par la SCH de 2007 à 2012 ont permis d'accroître d'environ 25 % le nombre de lits et de collaborateurs dans les établissements concernés. La SCH contribue dans une large mesure à combler les lacunes de financement dans le secteur de l'hébergement. De 2007 à 2012, les investissements cofinancés par la SCH ont représenté 28 % du volume total des investissements réalisés dans le secteur de l'hébergement de l'espace alpin suisse.

La SCH entend maintenir son activité d'encouragement à son niveau actuel au-delà de 2020. Elle continuera, ces prochaines années, à étoffer ses offres de financement dans le cadre défini par les bases légales en vigueur, en mettant l'accent sur une standardisation des prêts de faible montant et sur les prêts aux start-up et au titre des successions d'entreprises. En outre, elle examinera l'opportunité d'inclure une composante d'intérêts dynamique dans ses prêts³⁸. Pour soutenir la numérisation du secteur de l'hébergement, la SCH prévoit d'intégrer

³⁷ Helbling Business Advisors AG (2013), Evaluation SGH 2013: Definitiver Schlussbericht.

³⁸ Par exemple en prévoyant une participation au résultat ou en échelonnant les intérêts.

un outil de mesure de la numérisation à ses évaluations. La SCH n'a toutefois pas pour objectif de devenir un centre de compétence en matière de numérisation.

4.2.4 Synthèse

Avec Innotour, Suisse Tourisme, la SCH et la NPR, le Conseil fédéral met à disposition un arsenal d'encouragement performant, qui aide le secteur touristique, y compris de montagne, à faire face au changement structurel et renforce sa compétitivité. Les évaluations portant sur ces instruments confirment régulièrement leur utilité et leur efficacité. En déployant sa nouvelle stratégie touristique, le Conseil fédéral a en outre réactualisé, en 2017, les bases stratégiques de sa politique touristique. La nouvelle stratégie touristique répond de manière adéquate aux défis spécifiques du tourisme de montagne. Le Conseil fédéral estime dès lors qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures supplémentaires.

4.3 Ressources naturelles

4.3.1 Introduction

Les régions de montagne sont d'une importance centrale pour fournir et préserver durablement les ressources naturelles. Ces ressources, comme le sol, l'eau, le bois, le paysage ou la biodiversité, ont des effets importants sur l'économie, l'habitat et le lieu de vie. Dans les régions périphériques, justement, la protection et la valorisation à long terme des ressources naturelles forment un pilier central du développement économique. Différentes politiques, dont la politique agricole, la politique des parcs, la politique de la ressource bois et la politique énergétique (énergie hydraulique) vont aujourd'hui déjà dans ce sens. La NPR continuera donc de jouer un rôle majeur dans la valorisation de ces ressources à l'avenir.

4.3.2 Politique agricole

Dans les régions de montagne et les espaces ruraux, l'agriculture est un secteur important de l'économie. La Confédération aménage la politique agricole de façon à ce que l'agriculture puisse produire durablement des aliments de qualité en fonction du marché. La politique agricole encourage une agriculture multifonctionnelle. Celle-ci apporte une contribution substantielle à la sécurité alimentaire, à la conservation des bases naturelles de la vie, à l'entretien du paysage et à l'occupation décentralisée du territoire.

Selon la volonté du Conseil fédéral, l'actuelle politique agricole 18-21 vise à renforcer l'innovation dans la filière agroalimentaire, à améliorer la compétitivité et à encourager les prestations d'intérêt public de manière ciblée³⁹. Différents instruments sont prévus pour soutenir les régions de montagne.

Avec la politique agricole à partir de 2022 (AP22+), le Conseil fédéral veut améliorer les conditions cadres de la politique agricole. L'agriculture suisse doit accroître la valeur ajoutée sur le marché, accroître l'efficacité opérationnelle et réduire encore la pollution de l'environnement et la consommation de ressources non renouvelables.

4.3.2.1 Paiements directs

La Confédération verse des paiements directs pour encourager les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture conformément à l'art. 104 Cst. Ces prestations d'intérêt public, comme la préservation de la biodiversité et de la qualité du paysage ou le maintien de paysages ouverts dans les régions de montagne, sont chacune encouragées par un type spécifique de paiement direct. Comme on le voit dans la fig. 2, la réorientation du système des

³⁹ OFAG (2016), Office fédéral de l'agriculture (2016), PA 14-17.

Développement économique des régions de montagne

paiements directs dans le cadre de la PA 14-17 a entraîné une réattribution des paiements directs de la plaine vers les régions de montagne et d'estivage⁴⁰.

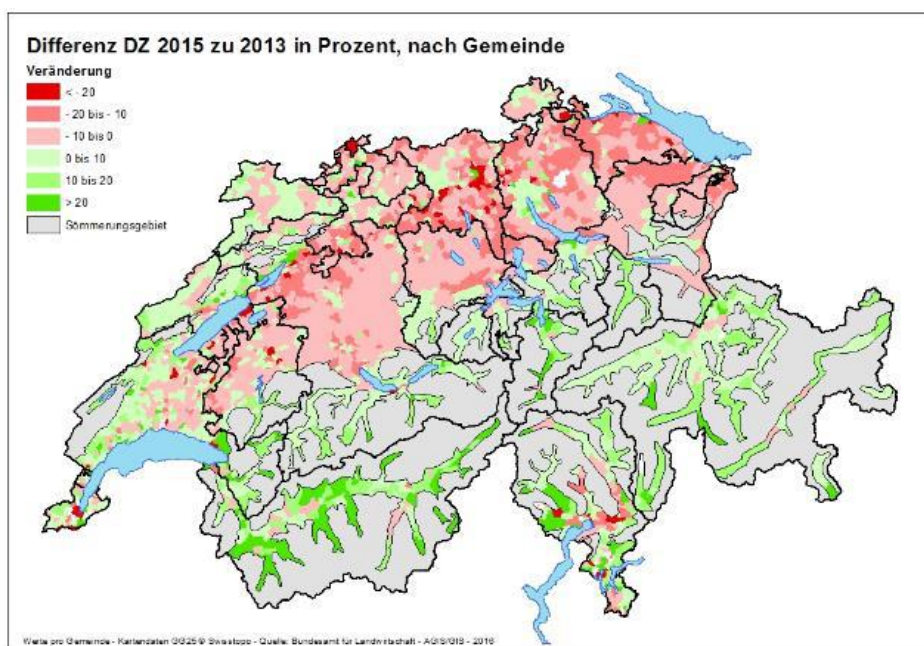


Fig. 2 : Différence entre les paiements directs 2015 et 2013 en %, par commune (Source : OFAG)

En 2016, les paiements directs en faveur des régions de montagne (zone des collines, zones de montagne I-IV, région d'estivage) ont atteint 1,76 milliard de francs en chiffres absolus, ou 63 % de tous les paiements directs.

Changement des paiements directs 2013 – 2016 par zones

	2013	2016	Changement 2013 – 2016	Changement 2013 – 2016
	en millions de fr.	en millions de fr.	en millions de fr.	%
Zone de plaine	1 084	1 022	-62	-6
Zone des collines	380	365	-15	-4
Zone de montagne I	333	324	-9	-3
Zone de montagne II	445	445	0	0
Zone de montagne III	259	272	13	5
Zone de montagne IV	167	182	15	9
Région d'estivage	101	171	70	69
Total (sans contributions de art. 77a/b LAgr resp. art. 62a GSchG)	2 769	2 781	12	0

Source : OFAG

Tableau 1 : Variation des paiements directs de 2013 à 2016⁴¹

4.3.2.2 Développement rural et améliorations structurelles

Outre les prestations d'intérêt public encouragées au moyen de paiements directs, la politique agricole soutient le développement de structures compétitives. Les améliorations structurelles ont pour but notamment d'améliorer les conditions de vie et les conditions économiques dans les régions de montagne et les régions périphériques. Le principal instrument pour cela est une aide à l'investissement, sous forme d'une contribution à fonds perdu avec

⁴⁰ OFAG (2017), «La répartition des paiements directs de la PA 14-17 correspond aux attentes».

⁴¹ OFAG (2017a), Rapport agricole 2017 : Moyens financiers pour les paiements directs.

Développement économique des régions de montagne

participation du canton ou d'un prêt non rémunéré pour la réalisation de mesures individuelles ou collectives. En 2016, les aides à l'investissement ont totalisé 85,6 millions de francs. Parmi les mesures approuvées figuraient des constructions de chemins, des bâtiments d'exploitation destinés aux animaux consommant des fourrages grossiers, des bâtiments d'alpage ou des projets de développement régional (PDR)⁴². Les contributions fédérales ont induit un volume d'investissements de 476,3 millions de francs, dont 67 % pour les régions de montagne, 20 % pour la zone des collines et 13 % pour la zone de plaine.

Les PDR peuvent servir à encourager des idées de projets promouvant le développement économique d'une région⁴³. Entrent en particulier dans ce cadre les mesures visant à créer une valeur ajoutée dans l'agriculture et à renforcer la coopération entre l'agriculture et des branches connexes. Même si cet instrument peut être utilisé dans toute la Suisse, plus des trois quarts des projets sont réalisés dans les régions de montagne. Comme le montant des aides attribuées dépend entre autres des limites de zones agricoles, les régions de montagne reçoivent un appui financier plus important que la zone des collines et la zone de plaine.

L'évaluation intermédiaire des PDR 2018⁴⁴ conclut que cet instrument est utile, nécessaire et adéquat.

4.3.2.3 Promotion de la qualité et des ventes

Pour que la valeur créée à partir de la vente de produits agricoles soit aussi élevée que possible, la Confédération soutient la promotion de la qualité et des ventes de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire⁴⁵. Les instruments dont elle dispose permettent de soutenir, à titre subsidiaire, les initiatives individuelles, l'innovation et la commercialisation. Pour les régions de montagne, deux instruments en particulier sont intéressants : 1) l'encouragement de projets au titre de l'ordonnance sur la promotion de la qualité et de la durabilité dans le secteur agricole et agroalimentaire (OQuaDu ; RS 910.16) et 2) l'étiquetage, sur une base volontaire, de produits agricoles de qualité bruts ou transformés.

Dans le cadre de l'OQuaDu, la Confédération peut verser des contributions subsidiaires (équivalant à 50 % des coûts au maximum) à des projets novateurs de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire qui mettent en valeur la production agricole. Ces projets doivent non seulement créer une plus-value dans l'agriculture, mais aussi présenter une valeur ajoutée sur le plan de la durabilité, renforcer la coopération dans la chaîne de création de valeur et, enfin, disposer d'un autofinancement. En 2016, près de 2 millions de francs ont été versés au titre de l'OQuaDu⁴⁶. Cet instrument, qui peut être utilisé dans toute la Suisse, est aussi ouvert aux régions de montagne où se trouve un fort potentiel pour l'élaboration de produits durables et de qualité. Jusqu'à présent, pourtant, seuls quelques produits régionaux ont été lancés ici et là dans les régions de montagne.



Fig. 3: Logos des produits suisses d'alpage et de montagne
(Source: OFAG)

⁴² OFAG (2017a), Rapport agricole 2017: Améliorations structurelles.

⁴³ OFAG (2018), Projets de développement régional.

⁴⁴ OFAG (2017b), Évaluation intermédiaire «Projekte zur regionalen Entwicklung».

⁴⁵ OFAG (2018), Promotion de la qualité et des ventes.

⁴⁶ OFAG (2017a), Rapport agricole 2017: Promotion des ventes.

Développement économique des régions de montagne

Pour que cet instrument soit utilisé non plus par les seules associations, mais aussi par les agriculteurs eux-mêmes, la Confédération a lancé en 2017 le réseau AgriQnet. Le but de ce réseau est d'encourager les agriculteurs à concrétiser leurs idées innovantes dans le cadre d'un soutien OQuaDu.

Le fait d'étiqueter, sur une base volontaire, un produit agricole brut ou transformé⁴⁷ comme «produit de montagne» ou «produit d'alpage» augmente la valeur ajoutée des produits issus des régions de montagne et d'estivage. Outre l'ordonnance sur l'agriculture biologique et l'ordonnance sur les AOP et les IGP (qui visent en particulier à protéger diverses appellations de fromage d'alpage), le Conseil fédéral a promulgué une ordonnance sur l'utilisation des dénominations «montagne» et «alpage» pour les produits agricoles et les denrées alimentaires qui en sont issus, afin de protéger ces appellations contre les utilisations abusives. À cette fin, la Confédération a aussi introduit des signes protégés pour les produits de montagne ou d'alpage⁴⁸.

4.3.3 Politique de l'environnement et politique du paysage

4.3.3.1 Politique des parcs

La politique des parcs de la Confédération vise à encourager les régions avec une forte valeur naturelle et paysagère. Le but est à la fois de préserver cette valeur et, simultanément, d'accroître le développement économique et social des régions⁴⁹. L'OFEV dispose pour cela de trois instruments : le label des parcs, des aides financières et le label des produits.

Deux conditions doivent être réunies pour la création d'un parc. D'abord, le parc doit disposer d'une qualité paysagère digne de protection et, ensuite, la population, les communes et les cantons doivent s'impliquer activement dans le projet. Selon le principe de l'équivalence, les cantons et les communes doivent fournir une contribution financière adéquate et le parc, une prestation économique propre. Depuis 2007, seize parcs ont vu le jour dans le cadre d'une telle approche ascendante (bottom-up), rejoints prochainement par deux autres. Ils se trouvent pour la plupart en montagne et offrent à ces régions une magnifique occasion pour se développer de manière innovante et durable. De fait, ils encouragent un développement qui, en exploitant le potentiel paysager et culturel d'une région, crée une valeur ajoutée touristique et économique durable. De plus, les directions des parcs peuvent assumer des tâches de gouvernance et de coordination pour la région et, ainsi, accroître l'utilisation d'autres instruments d'encouragement⁵⁰.

L'un des défis de la réalisation des parcs consiste à donner la priorité aux ressources financières des cantons et des communes afin d'assurer l'équivalence avec les fonds fédéraux. Pour que la politique des parcs puisse déployer pleinement ses effets, les parcs doivent pouvoir se profiler comme des régions «haut de gamme». La Confédération recherche donc des parcs performants qui apportent une valeur ajoutée durable à leur région.

4.3.3.2 Protection de la nature et du paysage

La Confédération apporte son soutien financier aux cantons en concluant avec eux des conventions-programmes dans les domaines de la protection de la faune, de la nature et du paysage (en vertu de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage et de la loi sur la chasse). Les mesures pour l'entretien et la valorisation de la nature et du paysage créent

⁴⁷ OFAG (2018), Désignation des produits agricoles.

⁴⁸ OFAG (2018), Montagne et alpage.

⁴⁹ OFEV (2017), Parcs d'importance nationale.

⁵⁰ Remund, S. (2018), Pärke von nationaler Bedeutung: Evaluation der Strategie des BAFU zur Umsetzung der Pärkepolitik.

une plus-value directe et des emplois dans la région, soit exactement l'effet économique recherché dans des régions économiquement faibles. S'y ajoutent les mesures du plan d'action adopté par le Conseil fédéral en 2017 dans le cadre de la Stratégie Biodiversité Suisse.

4.3.3.3 Autres instruments d'encouragement de la politique du paysage

Le Fonds suisse pour le paysage (FSP) a été institué en 1991 à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération. Il est doté d'une enveloppe de 50 millions de francs. Comme les obligations et les interdictions ne peuvent assurer à elles seules l'entretien du paysage, le FSP octroie des incitations destinées à financer des mesures volontaires visant à préserver ou à restaurer des paysages et des monuments naturels et culturels. Ce faisant, le FSP soutient l'économie régionale en encourageant des projets ayant un effet sur l'emploi dans des régions économiquement faibles, y compris dans les régions de montagne. Depuis sa création, le FSP a été prolongé deux fois, en 2001 et en 2011, à chaque fois pour une durée de dix ans et avec une nouvelle dotation d'un montant de 50 millions de francs. Le Parlement a décidé en mars 2019 de renouveler et de recapitaliser le fonds à partir de 2021.

Au chapitre de la politique du paysage toujours, mentionnons encore le Parc national suisse, fondé en 1914, ce qui en fait le plus vieux parc national des Alpes et d'Europe centrale, et les régions inscrites au patrimoine mondial de l'UNESCO (Haut lieu tectonique Sardona, Monte San Giorgio et région Jungfrau-Aletsch).

4.3.3.4 Prévention des dangers naturels et mesures de revitalisation

La Confédération apporte un appui technique et financier aux cantons en matière de prévention des dangers naturels, tels que les crues, les avalanches, les coulées de boues, les glissements de terrain et les chutes de pierres. Il peut s'agir de mesures de protection d'ordre technique ou biologique, d'organisation ou d'aménagement, de mesures de revitalisation et de l'entretien des forêts protectrices. Durant la mise en œuvre de sa stratégie 2018 de gestion des risques liés aux dangers naturels (PLANAT 2018), la Confédération entend poursuivre son soutien en protégeant les régions de montagne contre les dangers naturels et en coordonnant les mesures de protection avec toutes les autres tâches fédérales.

Le soutien de la Confédération aux cantons s'effectue soit dans le cadre de conventions-programmes, soit par le biais de projets individuels. Selon le type et l'étendue de la mesure, les contributions de la Confédération couvrent entre 35 % et 80 % des coûts des projets.

4.3.4 Politique des ressources et plan d'action bois

Les régions de montagne sont d'une importance centrale pour la forêt et son exploitation. En Suisse, en effet, plus de 80 % de la surface boisée se trouve dans les Alpes, les Préalpes, le sud des Alpes et le Jura⁵¹. L'économie forestière et l'industrie du bois représentent en outre un pilier important de l'économie dans l'espace rural et les régions de montagne. Sur les plus de 80 000 personnes que comptent l'économie forestière et l'industrie du bois, beaucoup travaillent dans les régions périphériques. De plus, le potentiel d'exploitation du bois y est particulièrement élevé, notamment dans les régions de montagne⁵².

La politique de la ressource bois de l'OFEV veut promouvoir une chaîne durable et peu gourmande en ressources pour la mise à disposition, la transformation, l'exploitation et donc la valorisation du bois issu des forêts suisses. Elle apporte ainsi une contribution à la politique forestière, aux politiques climatique et énergétique et à la politique régionale. L'un des objectifs de la politique forestière 2020 et de la politique de la ressource bois est d'utiliser entièrement et durablement le potentiel d'exploitation du bois des forêts suisses. Les potentiels non exploités se situent surtout dans les Préalpes et les Alpes, régions où les coûts de récolte du bois sont comparativement plus élevés en raison du relief et de l'éloignement. Dans son avis

⁵¹ OFEV (2017), Annuaire La forêt et le bois, Berne : Office fédéral de l'environnement.

⁵² OFEV (2017), Politique de la ressource bois, Berne.

relatif à la motion 12.3877 von Siebenthal, le Conseil fédéral relève que la desserte, en dehors des forêts protectrices, relève de la compétence des cantons. L'exploitation du potentiel existant dépend finalement des propriétaires des forêts, des exploitants forestiers et de l'évolution de la demande.

Le plan d'action bois 2017-2020 est le principal instrument de mise en œuvre de la politique de la ressource bois. En collaboration avec des partenaires, l'OFEV peut soutenir des projets consacrés à l'une des trois priorités suivantes: (1) utilisation en cascade optimisée, (2) construction et assainissement respectueux du climat et (3) communication, transfert de connaissances et collaboration.

Depuis 2018, la loi sur les forêts prévoit d'encourager la vente et la valorisation du bois produit selon les principes du développement durable (LFo ; RS 921, art. 34a). Pour cette raison, et parce que la récolte du bois est particulièrement difficile dans les régions de montagne, des réflexions sont en cours pour savoir si les régions de montagne devraient faire l'objet d'une priorité dans le plan d'action bois 2021-2024.

4.3.5 Politique énergétique

La Stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral vise à réorienter la politique énergétique de la Suisse afin de décarboniser durablement le système énergétique. Il veut diminuer la dépendance de la Suisse aux énergies fossiles importées, qui constituent aujourd'hui plus de 60 % de la consommation finale d'énergie. Parallèlement, les centrales nucléaires existantes seront débranchées à la fin de leur durée de vie, soit au moment où elles devront être arrêtées pour des raisons de sécurité, et ne pourront pas être remplacées. La stratégie renforcera les agents énergétiques renouvelables indigènes (force hydraulique, bois, énergie éolienne, énergie solaire), qui sont disponibles en grandes quantités dans les régions de montagne.

L'axe principal de la stratégie énergétique est l'accroissement de l'efficacité énergétique. Les innovations et les investissements nécessaires renforcent aussi les petites entreprises dans les régions de montagne. Les mesures de la Stratégie énergétique 2050 (dont le Programme bâtiments, les appels d'offres publics, l'obligation de compensation des émissions de CO₂ incombant aux importateurs de carburants) devraient permettre d'accroître la création de valeur jusque dans les régions périphériques. Les mesures d'isolation des bâtiments ou les réseaux de chauffage bois à distance ou de proximité en sont des exemples.

Plus d'un milliard de francs par an, prélevés sur le fonds alimenté par le supplément, sont investis chaque année dans la promotion des énergies renouvelables d'origine suisse. Une part importante finance, par le biais de différents instruments d'encouragement, des projets de nouvelles centrales hydroélectriques, installations éoliennes, centrales de chauffage au bois et centrales solaires. De par leur nature, ces projets sont réalisés aussi dans les régions de montagne et les régions périphériques.

L'énergie hydraulique valorise l'eau et la topographie (différences d'altitude) des régions de montagne. Environ 63 % de l'énergie hydraulique suisse provient des cantons de montagne d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais⁵³. En contrepartie, ces cantons reçoivent chaque année environ 370 millions de francs des producteurs d'électricité sous la forme de redevances hydrauliques⁵⁴. Les cantons et les communes bénéficient, en tant que propriétaires, des bénéfices distribués par les centrales hydroélectriques et, en tant que cantons et communes d'implantation, des impôts sur les bénéfices et des prestations liées aux concessions, comme des taxes ou du courant à des conditions préférentielles. Les compagnies hydroélectriques sont aussi des employeurs importants dans ces régions et souvent aussi un facteur

⁵³ OFEN (2017), Force hydraulique, consultable à l'adresse.

⁵⁴ Avenir Suisse (2018), Konzessionen bei den Konzessionen: Varianten einer Reform des Wasserzinses.

d'identité. Dans la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral souligne l'importance de l'énergie hydraulique pour la Suisse.

La dureté du débat politique sur l'adaptation des redevances hydrauliques montre bien l'importance de celles-ci pour les régions de montagne. Depuis l'introduction du plafond de la redevance hydraulique au niveau fédéral en 1918, les redevances hydrauliques, et avec elles les revenus qu'elles rapportent aux cantons de montagne, n'ont cessé d'augmenter pour s'établir à 110 francs/kWbr.⁵⁵ en 2015. Cette réglementation est limitée à la fin de 2019. Durant l'été 2017, le Conseil fédéral avait proposé d'abaisser le plafond de la redevance hydraulique à 80 francs/kWbr. pour une période de trois ans et d'introduire ultérieurement un modèle de redevance flexible. Dans les régions de montagne en particulier, sa proposition a rencontré une forte résistance. La consultation sur la révision de la loi sur les forces hydrauliques a montré que l'abaissement du plafond de la redevance hydraulique n'était pas susceptible d'obtenir l'adhésion de la majorité⁵⁶. La proposition d'assouplir la redevance a certes été bien accueillie en général, mais aussi jugée prématurée. En mai 2018, le Conseil fédéral a proposé par conséquent de maintenir le plafond de la redevance à 110 francs/kWbr jusqu'à la fin de 2024. Une nouvelle réglementation en matière de redevance hydraulique sera élaborée dès que les futures conditions-cadre auront été précisées. Cette réorientation a été saluée par les cantons de montagne⁵⁷. Par une disposition finale en date du 22 mars 2019, le Parlement a décidé de maintenir le plafond actuel de la redevance hydraulique jusqu'à la fin de 2024, et chargé le Conseil fédéral de soumettre en temps utile à l'Assemblée fédérale un projet d'acte fixant le plafond applicable à partir du 1^{er} janvier 2025. Lors de sa séance du 13 septembre 2019, le Conseil fédéral a fixé au 1^{er} janvier 2020 l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur les forces hydrauliques.

Les collectivités publiques qui renoncent à construire des centrales hydroélectriques pour sauvegarder des paysages dignes d'être protégés peuvent recevoir des montants compensatoires⁵⁸. Les modalités figurent dans l'ordonnance sur la compensation des pertes subies dans l'utilisation de la force hydraulique (OCFH).

Les concessions de nombreuses centrales hydroélectriques arriveront à échéance entre 2035 et 2045⁵⁹. Elles retourneront à la collectivité publique ou feront l'objet d'un renouvellement. Il en résultera un transfert substantiel de valeurs patrimoniales (retour à la collectivité publique) ou des flux financiers (versement d'une indemnité de renonciation, taxes sur les concessions) dans les régions de montagne, mais des défis les attendent aussi. D'ici à la fin de 2030, les centrales hydroélectriques devront faire l'objet d'un assainissement écologique, mais les frais correspondants leur seront remboursés à partir du fonds alimenté par le supplément. L'assainissement devrait apporter des avantages comparatifs supplémentaires aux centrales hydroélectriques.

4.3.6 Axe thématique «le paysage, un atout» au titre des projets-modèles pour un développement territorial durable

Dès 2020, la Confédération lancera l'axe thématique «le paysage, un atout» dans le cadre des projets-modèles pour un développement territorial durable. Sept services de la Confédération y participeront. La Suisse dispose de paysages exceptionnels qui sont une richesse. Ils augmentent l'attrait du pays en tant que destination touristique et fournissent une multitude d'autres prestations : les paysages sont un lieu de vie pour l'homme, la faune et la flore, ils servent d'élément d'identification à notre environnement et participent à la promotion de la

⁵⁵ OFEN (2017), Le Conseil fédéral propose un nouveau plafond pour la redevance hydraulique.

⁵⁶ OFEN (2018), Le Conseil fédéral propose de maintenir le plafond de la redevance hydraulique jusqu'en 2024.

⁵⁷ Conférence gouvernementale des cantons alpins (2018), «La redevance hydraulique: une décision juste sur le fond et politiquement».

⁵⁸ Ordonnance sur la compensation des pertes subies dans l'utilisation de la force hydraulique, RS 721.821.

⁵⁹ Association suisse pour l'aménagement des eaux (2016), Droit de retour et renouvellement de concession des centrales hydroélectriques.

santé en offrant des espaces pour se détendre et faire du sport, améliorant ainsi notre qualité de vie et l'attrait économique de la Suisse.

Malgré son importance sociale et la demande de la population en beaux paysages, le paysage est de plus en plus sous pression. Les projets-modèles prévus visent à sensibiliser à l'importance des qualités paysagères. Parmi ces qualités figure le caractère régional du paysage, qui inclut des aspects subjectifs comme la tranquillité, la qualité de l'air, l'absence de pollution lumineuse et la valeur culturelle du paysage en tant qu'élément du patrimoine. Il s'agira de trouver, dans le cadre de projets concrets, des solutions pour mieux utiliser le potentiel des qualités paysagères existantes et des prestations qui y sont associées, non seulement pour créer concrètement de la richesse, mais aussi pour valoriser le paysage auprès de la société. Les enseignements qui seront tirés des projets-modèles devraient également bénéficier aux régions de montagne. Ils pourront également être intégrés dans le développement de la NPR.

4.3.7 Synthèse

Le Conseil fédéral soutient la préservation et la valorisation des ressources naturelles dans les régions de montagne – comme le sol, l'eau, la forêt, le bois et le paysage – par le biais de différents instruments et politiques. Des montants substantiels vont ainsi aux régions de montagne, notamment par le biais des paiements directs dans l'agriculture. Le Conseil fédéral évalue ces instruments régulièrement et continue de les développer. C'est ce qu'il fera par exemple avec les projets de développement régional (PDR) de la politique agricole de manière à augmenter leur efficacité.

Dans le cadre de la politique de la ressource bois, des réflexions sont en cours pour savoir si la région de montagne doit devenir une priorité du plan d'action bois 2021-2024. «Le paysage, un atout» sera l'une des nouveautés des projets-modèles pour un développement territorial durable de 4^e génération. Il s'agira de trouver, dans le cadre de projets concrets, des solutions pour mieux utiliser le potentiel des qualités paysagères existantes et des prestations qui y sont associées, non seulement pour créer concrètement de la richesse, mais aussi pour valoriser le paysage auprès de la société.

Le thème de la gouvernance occupe une place centrale durant la valorisation des ressources naturelles dans les régions de montagne. Pour quelques projets, comme les projets de développement régional (PDR) ou la création des parcs, les milieux concernés doivent se regrouper au-delà des frontières administratives. Dans de tels cas, l'absence de structures de gouvernance complique le lancement des projets. L'aménagement des politiques fédérales dans le domaine des ressources naturelles se heurte à une autre difficulté, celle des divers degrés d'autonomie des communes. Cet aspect joue un rôle essentiel dans la création des parcs, mais aussi pour le droit de retour de concession des centrales hydroélectriques. Améliorer la coordination des stratégies régionales de développement (SRD), comme l'encourage la Confédération (cf. ch. 4.6), soutient l'utilisation d'autres instruments d'encouragement dans le domaine de la valorisation des ressources naturelles.

4.4 Service universel et infrastructure numérique

4.4.1 Introduction

Un service universel dans le domaine de la poste et des télécommunications et de bonnes liaisons de transports publics représentent un critère important pour la population et les entreprises et un élément essentiel de la cohésion sociale et territoriale de la Suisse. Ces deux facteurs constituent aussi un préalable à d'autres activités économiques. Un service universel de qualité couplé à une infrastructure numérique est indispensable à la compétitivité d'une économie de plus en plus numérisée. Pour des raisons topographiques, les régions de montagne se trouvent dans une position désavantagée, de sorte que la fourniture de prestations s'accompagne souvent de coûts plus élevés.

Dans son rapport «Le service public dans le domaine des infrastructures» de 2004⁶⁰, le Conseil fédéral a arrêté les lignes directrices générales de sa future politique de service public. Selon celles-ci, l'État veille à maintenir une offre de service de base de bonne qualité et à des prix abordables sur l'ensemble du territoire. L'aménagement concret et l'étendue et la qualité des prestations sont définis dans les dispositions légales pertinentes. Dans les objectifs stratégiques sur la base desquels elle pilote ces entreprises en tant qu'actionnaire (majoritaire), la Confédération formule très peu de conditions sur l'offre de services.

4.4.2 Télécommunications et infrastructure numérique

Le service universel en matière de télécommunications est défini dans la loi sur les télécommunications (LTC ; RS 784.10) et dans l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST ; RS 784.101.1). Il englobe en particulier le service téléphonique public, une connexion internet à haut débit et des services particuliers pour les personnes handicapées. Le 19 mai 2017, la ComCom a désigné Swisscom, cotée en bourse et dans laquelle la Confédération détient une participation de 51 %, concessionnaire du service universel pour la période 2018-2022. Jusqu'à présent, cette licence a toujours été attribuée à Swisscom sans compensation financière, faute d'autres parties intéressées. Depuis 2018, les raccordements analogiques et numériques (ISDN) classiques ont cédé la place à un raccordement multifonctionnel basé sur la technologie IP (protocole internet). Depuis le 1^{er} janvier 2018, la vitesse minimale de transfert de données pour accéder à internet est de 3 Mb/s (en débit descendant) et de 0,3 Mb/s (en débit ascendant). En acceptant la motion Candinas du 27 avril 2016⁶¹ lors de la session de printemps 2018, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de faire passer à 10 mégabits par seconde au minimum la vitesse de connexion à l'internet à haut débit dans le cadre du service universel. Le Conseil fédéral a deux ans pour mettre en œuvre ce mandat.

L'extension du haut débit en Suisse est assurée principalement par les forces du marché, c'est-à-dire par les entreprises de télécommunications. Le mandat de service universel reste d'actualité, mais il perd peu à peu de son importance à mesure que progresse la couverture du haut débit (≥ 30 Mbit/s en débit descendant) et du très haut débit (≥ 100 Mb/s en débit descendant) jusque dans les zones rurales.

La carte interactive du haut débit montre le degré de couverture du haut débit dans le réseau fixe en Suisse (cf. fig. 4)⁶². Plus de 70 % de tous les bâtiments dans l'espace rural périphérique disposent de connexions égales ou supérieures à 30 Mb/s en débit descendant (toute la Suisse : 88,5 %). Plus des deux tiers de tous les bâtiments sont même équipés pour des vitesses égales ou supérieures à 100 Mb/s en débit descendant. La Suisse occupe sur ce point le devant du classement en comparaison européenne⁶³.

⁶⁰ Conseil fédéral (2004), Le service public dans le domaine des infrastructures, rapport du 23 juin (FF 2004 4309).

⁶¹ Motion 16.3336, Faire passer à 10 Mbit/s la vitesse minimale de connexion dans le service universel.

⁶² www.treslargebande.ch > Couverture à large bande en Suisse > Atlas de la large bande.

⁶³ Commission européenne (2017), Broadband Coverage in Europe 2016, Luxembourg.

Développement économique des régions de montagne

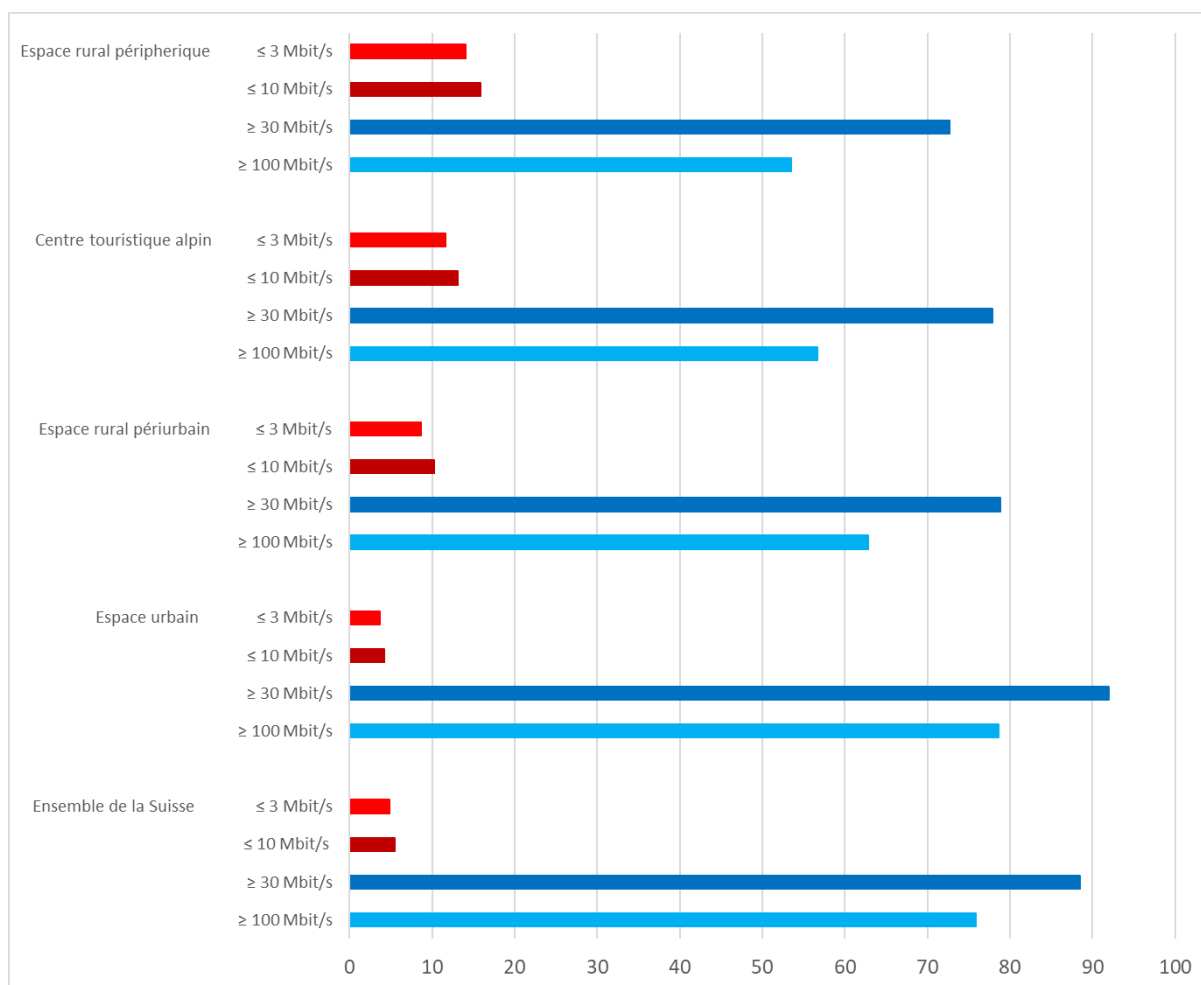


Fig. 4: Part des bâtiments avec accès à internet

(Sources: Atlas de la large bande, mai 2018, OFCOM; Registre des bâtiments et des logements, mars 2018, OFS; Les niveaux géographiques de la Suisse, 2018, OFS; Calculs OFCOM)

Swisscom prévoit de raccorder chaque commune suisse à la fibre optique d'ici à 2021. À ce moment-là, plus de neuf logements et bâtiments sur dix en Suisse devraient disposer d'une large bande comprise entre 80 et 1000 Mb/s⁶⁴.

Le canton du Tessin a déposé une initiative cantonale demandant de garantir un réseau à bande ultralarge. Dans son rapport en réponse à l'initiative⁶⁵, l'OFCOM a passé en revue différents instruments existants pour étendre le réseau à bande ultra-large. Compte tenu de la couverture actuelle et à venir et des besoins de la clientèle, un financement par l'État des réseaux à bande ultralarge ne semble actuellement ni approprié ni nécessaire. Une telle extension pourrait également aller à l'encontre des objectifs de l'aménagement du territoire, qui visent à limiter le plus possible le mitage. Si l'on vise malgré tout un encouragement direct, par la Confédération, de l'extension du réseau à bande ultralarge, le législateur devrait, selon les conclusions du rapport, créer de nouveaux instruments.

4.4.3 Poste

La loi sur la poste (LPO ; RS 783.0) et l'ordonnance d'exécution (OPO ; RS 783.01) définissent l'étendue du service universel ainsi que les exigences quantitatives et qualitatives appli-

⁶⁴ Swisscom (2017) Engagement pour la Suisse, LTC et stratégie d'extension du réseau de Swisscom, Berne.

⁶⁵ OFCOM (2018), Rapport sur la mise en œuvre de l'initiative du canton du Tessin : garantir une offre étendue de services à bande ultra-large sur tout le territoire national (16.306).

Développement économique des régions de montagne

quées au transport des lettres adressées et des colis, des journaux et périodiques en abonnement et aux services de paiement. Le prix des envois postaux doit être fixé indépendamment de la distance. La Poste Suisse doit financer le service universel par ses propres moyens, c'est-à-dire à partir des recettes qu'elle tire de prestations relevant ou non du service universel. Par ailleurs, pour garantir le financement, la Confédération concède à la Poste un monopole sur les lettres jusqu'à 50 grammes.

Les dispositions sur le service universel prévoient que le réseau des offices de poste et des agences postales soit accessible en vingt minutes à pied ou par les transports publics pour 90 % de la population. Dans les régions où la Poste propose un service à domicile, cette durée est fixée à 30 minutes. Pour les services de paiement en espèces, la durée est de 20 minutes. Afin de garantir un nombre de points d'accès suffisants dans les régions urbaines, la Poste doit désormais desservir un point d'accès (office de poste ou agence) par agglomération ou par groupe de 15 000 habitants ou actifs. Une commune qui dépasse la barre des 15 000 habitants ou actifs a droit à un point d'accès supplémentaire. Le groupe le plus nombreux (habitants ou actifs) est déterminant. Pour cela, la Poste exploite un réseau de points d'accès ; ces dernières années, de nombreux offices de poste traditionnels ont été fermés et transformés en agences postales ou remplacés par un service à domicile. La Suisse dispose aujourd'hui de l'un des réseaux postaux les plus denses d'Europe.

En 2017, l'OFCOM a commandé une enquête représentative sur les prestations postales⁶⁶. Cette enquête, qui a été conduite auprès des particuliers et des PME en Suisse, révèle que les habitants des régions urbaines et du Plateau sont, à différents égards, nettement plus satisfaits des services postaux que la population des agglomérations, des zones rurales et des régions de montagne. C'est ce qui est apparu notamment sur les questions liées directement aux points d'accès (réseau de points d'accès, accessibilité, heures d'ouverture). Les PME des régions de montagne sont en général plus satisfaites des prestations postales que celles du Plateau.

4.4.4 Transports publics

Une offre de transports publics performante et de bonne qualité contribue pour beaucoup à l'attrait économique d'un site et à la qualité de vie de la population dans les régions de montagne. L'offre de transports publics (TP) permet les déplacements entre les centres, dans les centres et les agglomérations et vers les régions. La loi sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101), la loi sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF; RS 742.31), l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV; RS 745.16) et la loi sur le transport de voyageurs (LTV; RS 745.1) forment les principales bases légales régissant l'offre de transports publics. En principe, l'offre de transport régional de voyageurs est commandée par le canton et cofinancée par la Confédération selon la clé de répartition prévue par la péréquation financière, raison pour laquelle la densité de l'offre est différente d'un canton à l'autre.

La Confédération et les cantons ont la possibilité de commander et d'indemniser des offres de transport et, ainsi, d'assurer un accès adéquat à toutes les régions du pays et donc aussi aux régions de montagne et aux espaces ruraux. La participation de la Confédération au financement du trafic régional de voyageurs a atteint quelque 975 millions de francs en 2018, ce qui correspond à près de la moitié de toutes les indemnisations.

Les offres de bus et de remontées mécaniques qui sont proposées dans le cadre des transports publics sont appréciées des utilisateurs dans leurs loisirs. Elles revêtent en outre une grande importance pour le tourisme dans les régions dont l'infrastructure est plutôt peu développée. En vertu des dispositions de la LTV (art. 28 ss.), les offres utilisées à des fins purement touristiques ne sont pas indemnisées, puisqu'elles n'ont aucune fonction de desserte. Dans ces cas-là, l'indemnisation est l'affaire des cantons. À défaut, ces régions ne sont pas

⁶⁶ Demoscope (2017), Postversorgung in der Schweiz: Erhebung im Auftrag des BAKOM.

Développement économique des régions de montagne

desservies par les transports publics, ce qui peut provoquer une augmentation du trafic individuel motorisé.

Une offre de transports publics ne serait rien sans infrastructures. Depuis le début de 2016, le financement de l'exploitation, de l'entretien et du renouvellement de l'infrastructure ferroviaire dispose d'une nouvelle base, le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Ce fonds permet désormais à la Confédération de financer l'agrandissement et d'indemniser l'exploitation et l'entretien de toute l'infrastructure ferroviaire. En échange, les cantons versent une contribution forfaitaire dans le FIF. Les étapes de l'agrandissement de l'infrastructure ferroviaire sont décidées par l'Assemblée fédérale. L'étape d'aménagement 2035 du programme de développement stratégique prévoit des investissements à hauteur d'environ 1,5 milliard de francs dans les régions touristiques et les régions de montagnes p. ex. développement des capacités du tunnel de base du Lötschberg et autres mesures sur les lignes Morges-Bière-Apples, Yverdon-Sainte-Croix, Montreux-Oberland bernois, Aigle-Monthey-Champéry, et les lignes du Matterhorn-Gotthard-Bahn, du Chemin de fer rhétique, du Chemin de fer suisse du Sud-Est et du chemin de fer central suisse).

4.4.5 Circulation routière

L'accès aux régions de montagne par le trafic routier individuel et les transports publics routiers nécessite un réseau routier bien développé. La Confédération verse ainsi aux cantons une contribution de quelque 170 millions de francs par an pour financer les routes principales. Les parts des cantons au crédit annuel sont calculées sur la base de trois critères. La pondération du critère «altitude et caractère de route de montagne» est quatre fois plus élevée que les deux autres (longueur de la route, densité du trafic). À ces versements s'ajoutent des contributions routières générales aux cantons (360 millions de francs environ par an au total) et des contributions pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (environ 45 millions de francs par an)⁶⁷.

Dès 2020, la Confédération reprendra des cantons environ 400 kilomètres de routes dans le réseau national. Une part non négligeable de ces nouvelles routes nationales se trouve dans les régions de montagne (routes des cols du Julier et du Grand-Saint-Bernard, raccordement des chefs-lieux des cantons de Glaris et d'Appenzell, route Neuchâtel-Le Locle, p. ex.).

4.4.6 Axe thématique «Utiliser la numérisation pour le service universel» dans le cadre des projets-modèles pour un développement territorial durable

Les programmes Interreg ont déjà soutenu par le passé plusieurs projets avec participation suisse sur le thème du service universel et de la numérisation. Durant la période 2020-2024, la Confédération lancera une nouvelle série de projets-modèles pour un développement territorial durable. L'un des domaines prioritaires s'intéressera à l'utilisation du numérique pour le service universel. La Confédération veut ainsi encourager l'utilisation du potentiel du numérique pour trouver des solutions efficaces et intercommunales pour la fourniture de prestations du service universel.

Des services comme la santé (EMS, services d'aide et de soins à domicile, possibilités d'activité physique), le social (garde d'enfants, offres culturelles), la mobilité, la formation, le commerce de détail, les télécommunications et les services postaux sont nécessaires pour assurer la qualité de vie de la population et favoriser le développement économique d'une région. Dans les régions, ces prestations sont fournies dans un environnement en plein bouleversement. Le défi consiste à fournir ces prestations et d'assurer l'accès à celles-ci dans les régions malgré des ressources financières limitées. Cette mission est particulièrement difficile dans les régions de montagne. Une approche coordonnée permettrait de dégager des gains d'efficacité à ce niveau. La numérisation offre de nouvelles opportunités pour répondre concrètement et efficacement aux défis économiques et démographiques actuels. Il n'y a pas de

⁶⁷ OFROU (2017), Route et trafic 2017 : évolutions, chiffres et faits, Berne : Office fédéral des routes.

solutions toutes faites à ce jour. Les projets-modèles permettent aux régions de développer et de tester sur le terrain des solutions innovantes faisant appel au numérique (mise en réseau renforcée, automatisation, nouveaux canaux de distribution, p. ex.) pour assurer la fourniture de prestations de service universel à l'échelle régionale.

4.4.7 Synthèse

Un service universel efficace incluant une offre de transports adéquate est vital pour le développement économique des régions de montagne. L'une des grandes difficultés pour celles-ci est de maintenir une desserte de base avec des moyens financiers limités. Dans les régions rurales périphériques, en particulier, il n'est pas possible de couvrir intégralement les coûts des réseaux routiers ou ferroviaires, des infrastructures pour les télécommunications et les services informatiques ainsi que des prestations dans les domaines de la santé, de la formation, de l'administration et de la poste⁶⁸.

Malgré des ressources financières limitées, la densité des prestations de service universel par habitant peut encore être qualifiée de bonne dans les espaces ruraux.

La Confédération pilote les entreprises qui lui sont liées au moyen d'objectifs stratégiques. Le Conseil fédéral attend de leur part qu'elles tiennent compte, dans leur organisation, des besoins des différentes régions du pays (CFF et Poste) ou qu'elles contribuent à leur numérisation (Swisscom). Du point de vue du Conseil fédéral, les entreprises liées à la Confédération doivent s'acquitter de leurs tâches en visant la meilleure efficacité possible. La liberté d'entreprise doit être garantie. Le Conseil fédéral n'exige rien de plus que ce qui est prescrit par le législateur et les régulateurs dans un processus démocratique. Le pilotage ne lui sert pas atteindre d'autres objectifs, par exemple de politique régionale. Il reste néanmoins que les entreprises liées à la Confédération apportent une contribution importante au développement des régions de montagne, comme le révèle le rapport donnant suite au postulat Hêche⁶⁹ (15 juin 2016).

L'importance de l'infrastructure numérique augmente avec les progrès du numérique. De nouvelles perspectives s'ouvrent ici aussi pour les régions de montagne, comme l'association d'offres de mobilité et de tourisme. L'infrastructure numérique permet non seulement de créer des emplois, mais aussi de conserver des emplois existants dans les régions de montagne. Grâce à une infrastructure numérique moderne, des sociétés de services pourraient créer et maintenir des emplois en plus grand nombre dans les régions de montagne. Les moyens de communication modernes permettent de travailler sans contrainte de lieu. Cela suppose une infrastructure numérique suffisante. D'où l'importance, de l'avis du Conseil fédéral, de disposer de bonnes conditions d'accès à l'internet à large bande, tant pour la population que pour les entreprises. Le Conseil fédéral suit de près l'évolution de la situation et adapte périodiquement l'étendue du service universel aux besoins de l'économie et de la société et au progrès technique. Le législateur a décidé de relever la vitesse de connexion à 10 Mb/s. L'ordonnance y relative sera modifiée avant la fin de 2020. En comparaison européenne, la Suisse dispose déjà d'une très bonne couverture en large bande et continue de développer le service universel dans le domaine des télécommunications. Les exploitants ont annoncé des investissements importants dans le développement du réseau en Suisse pour les années à venir.

Sont aussi importants les réseaux de communication mobile qui offrent aujourd'hui déjà des services à large bande jusqu'à 1 gigabit par seconde. Avec le lancement de la technologie de communication mobile de 5^e génération en 2019, les largeurs de bande et les possibilités d'utilisation augmenteront encore, ce qui profitera aussi aux régions périphériques.

⁶⁸ Conseil fédéral (2015a), Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne, rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen, Berne, 18 février.

⁶⁹ Conseil fédéral suisse (2018), Le rôle des entreprises fédérales dans le développement des régions de montagne et des espaces ruraux. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 16.3460 Hêche, Berne.

4.5 Agglomérations

4.5.1 Introduction

Le réseau de centres régionaux et touristiques forme la colonne vertébrale économique de l'espace alpin. Leur intégration dans le système urbain suisse leur assure d'être reliés aux grands centres économiques du pays. Les centres et les agglomérations assument des fonctions importantes pour l'approvisionnement, les places de travail, les infrastructures techniques ou sociales et les services publics en matière de formation ou de santé. Ils sont des catalyseurs et des moteurs de croissance pour le développement des régions de montagne, ce qui a des effets positifs sur les bassins d'influence ruraux.

Le renforcement des centres régionaux est un objectif de la NPR. Le principe d'action stratégique «Définir les priorités d'affectation et renforcer les centres» de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (PERM) vise lui aussi à concentrer les services et les priorités d'affectation dans les centres ruraux, les centres urbains de petite ou moyenne taille, les centres touristiques alpins et les agglomérations des régions de montagne.

Les espaces d'agglomération sont aussi des lieux de résidence recherchés. La politique des agglomérations de la Confédération a favorisé une meilleure coordination de l'urbanisation et du développement des transports. Les projets d'agglomération ont pour effet de renforcer et d'intensifier la coopération intercommunale.

4.5.2 Projets d'agglomération Transports et urbanisation

4.5.2.1 Programme en faveur du trafic d'agglomération

La Confédération participe depuis 2008 au financement de projets de transport dans les villes et les agglomérations dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA). Ce programme vise à coordonner le développement des transports avec l'urbanisation et le paysage dans les espaces urbains pour contribuer à un développement cohérent du territoire suisse. Un second objectif est de coordonner les transports publics, le trafic individuel motorisé et la mobilité douce (déplacement à pied ou à vélo). En participant à des projets d'agglomération, les cantons, les villes et les communes trouvent et élaborent des solutions conjointes pour le développement futur de l'urbanisation et des transports de leurs agglomérations.

À la fin de 2017, le Parlement avait accordé 5,7 milliards de francs prélevés sur le fonds d'infrastructure. Les ressources libérées à partir de ce fonds à durée limitée servent à soutenir des mesures et des projets urgents qui avaient été lancés dans le cadre des projets d'agglomération des deux premières générations. Des projets d'agglomération et des mesures dans des vallées alpines centrales (p. ex. Brigue-Viège-Naters, Chablais, Valais central, Davos, Coire) ont aussi profité de ce soutien. Le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), accepté par le peuple et les cantons en 2017, permet de prolonger le PTA pour une durée indéterminée.

Le Conseil fédéral propose d'accorder un soutien de 1,41 milliard de francs à partir de 2019 à 32 projets d'agglomération de 3^e génération. Environ 30 % des contributions fédérales sont destinées à des agglomérations situées pour leur majorité dans des régions de montagne⁷⁰. En chiffres absolus, la moitié des contributions fédérales reviendront aux grandes agglomé-

⁷⁰ Thoune, Lucerne, vallée inférieure de la Reuss, Zoug, Bulle, St-Gall-Lac de Constance, Werdenberg-Liechtenstein, Bellinzonese, Locarnese, Mendrisiotto, Brigue-Viège-Naters, Chablais, Valais central, RUN, Talkessel Schwyz.

rations (Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Zurich). Les petites agglomérations profitent toutefois des montants par habitant les plus élevés⁷¹. Les projets d'agglomération de la 3^e génération incluent désormais aussi les agglomérations d'Altdorf et de Schwyz.

4.5.2.2 Projets d'agglomération des 4^e et 5^e générations

Les projets d'agglomération de la Confédération sont aménagés de manière à pouvoir tenir compte des particularités des régions de montagne. On le voit dans de nombreux projets déjà mis en œuvre des deux premières générations ainsi que dans les projets proposés de 3^e génération. En vue des projets d'agglomération de 4^e génération, les conditions de la Confédération ont été définies largement. Une étape importante a été la modification de l'ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (OUMin)⁷². Le cercle des villes et des agglomérations bénéficiaires a été adapté à l'évolution des dernières années (incluant une nouvelle définition de l'OFS sur l'espace à caractère urbain de 2012) et a été étendu aux chefs-lieux de Sarnen, Glaris et Appenzell. Les discussions liées à la motion Bischofberger visent à trouver des solutions pour permettre aux agglomérations de définir elles-mêmes leur périmètre dans les projets d'agglomération en fonction des particularités locales et des besoins. Lors de l'évaluation des projets de 4^e génération, il est prévu d'accorder une attention accrue aux particularités saisonnières du trafic dans les agglomérations très touristiques.

Plusieurs agglomérations des régions de montagne n'avaient pas pu être prises en compte au moment de l'attribution des contributions fédérales dans le cadre des projets de 1^{re} et 2^e générations. Les effets escomptés des conceptions et mesures soumises (par Stans, Davos, Vevey-Montreux) avaient été jugés trop faibles dans une comparaison à l'échelle nationale et ne remplissaient donc pas les critères définis.

Dans sa Stratégie territoriale des espaces alpins en Suisse⁷³, la Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA) demande à la Confédération d'adapter sa politique des agglomérations à la situation spécifique des centres des régions de montagne (p. ex. fonds de vallées multifonctionnels). Il lui paraîtrait par exemple judicieux, dans l'espace alpin, d'étendre les périmètres d'agglomération à l'intégralité des fonds de vallées multifonctionnels, en prêtant une attention particulière aux axes principaux des vallées qui traversent un milieu bâti et au trafic de transit. Elle souhaite également que les périmètres soient étendus latéralement aux vallées alpines adjacentes et jusqu'aux centres touristiques qui sont aussi des zones habitées. Il convient de relever que les agglomérations peuvent aujourd'hui déjà définir librement leur périmètre en fonction des problèmes à résoudre. Dans certains cas, la Confédération peut aussi cofinancer des mesures en dehors du périmètre officiel de l'agglomération.

4.5.3 Synthèse

Les centres et les agglomérations assument des fonctions importantes dans la stabilisation économique de l'arc alpin. Ils sont des catalyseurs et des moteurs de croissance. Le Conseil fédéral les soutient principalement par le biais des projets d'agglomération Transports et urbanisation. En 2019, le Conseil fédéral prévoit de soutenir 32 projets d'agglomération de 3^e génération pour un montant de 1,34 milliard de francs. Environ 30 % des contributions fédérales sont destinées à des agglomérations situées en majorité dans les régions de montagne. Dans les projets d'agglomération de 4^e génération, le cercle des agglomérations sera étendu aux chefs-lieux de Sarnen, Glaris et Appenzell, qui se trouvent également dans des régions de montagne. Les agglomérations des régions de montagne sont également dans la

⁷¹ ARE (2018). Infographie: projets d'agglomération de 3^e génération. Grandes agglomérations : 147 francs par habitant, petites agglomérations: 298 francs par habitant.

⁷² RO 2017 6801.

⁷³ CGCA. (2014). Stratégie territoriale des espaces alpins en Suisse, Coire.

ligne de mire de la NPR. Selon l'un de ses cinq principes, les cantons sont tenus de concentrer leurs efforts de promotion sur les centres et de créer des conditions propices à l'établissement de coopérations et de partenariats entre les centres et l'espace rural.

4.6 Gouvernance

4.6.1 Introduction

Les acteurs régionaux jouent un rôle central pour assurer un développement économique et territorial durable des régions de montagne. Les différents défis à relever requièrent de leur part des talents de stratège et une grande capacité d'action. Il n'est pas rare que l'absence de qualifications ou de compétences ou que des capacités limitées empêchent les acteurs des régions de montagne d'utiliser pleinement les instruments et les aides financières à visée incitative de la Confédération. C'est pourquoi celle-ci soutient le développement des qualifications des acteurs régionaux et les coopérations entre collectivités et acteurs régionaux par le biais de différentes mesures.

4.6.2 Réseaux Agridea, regiosuisse et Parcs suisses

L'Association suisse pour le développement de l'agriculture et de l'espace rural Agridea a été fondée en 1958 dans le but de soutenir les hommes et les femmes qui œuvrent à la qualité de vie dans l'espace rural. Elle s'engage pour une agriculture efficace et durable, pour un espace rural dynamique ainsi que pour la production d'aliments de qualité et la création d'un espace de vie de grande valeur. Agridea regroupe une quarantaine d'organisations actives dans l'agriculture et l'espace rural, les cantons, la Principauté de Liechtenstein et d'autres membres collectifs. Le mandat de prestations de l'Office fédéral de l'agriculture assure environ la moitié du financement d'Agridea.

Sur mandat du SECO, regiosuisse soutient depuis 2008 la mise en œuvre de la NPR au niveau de la Confédération, des cantons et des régions, et ce dans le cadre d'une gestion intégrée des connaissances. Les personnes qui travaillent dans la politique régionale et le développement régional disposent de vastes connaissances et d'une longue expérience. Dans le cadre de son travail, regiosuisse cherche à donner accès à ces connaissances, à les mettre en réseau et à les compléter pour les mettre à la disposition de toutes les personnes concernées ou intéressées. Depuis 2016, regiosuisse soutient la Confédération spécialement dans la gestion des connaissances pour un développement cohérent du territoire, soit concrètement dans la politique des agglomérations et la politique des espaces ruraux et des régions de montagne (PERM).

Le Réseau des parcs suisses est l'association faîtière des parcs et des projets de parcs en Suisse. Il met les parcs en réseau et crée un cadre propice aux échanges et au transfert de connaissances. Il positionne les parcs à l'échelle nationale et défend leurs objectifs communs dans l'arène politique. Il crée des plateformes en faveur d'actions communes et soutient le travail d'information sur les parcs suisses. Le réseau est soutenu principalement par des aides financières de la Confédération.

Les trois réseaux, qui s'adressent en partie à des acteurs similaires, ont prévu d'améliorer leur collaboration dans les années à venir. Cela leur donnera notamment la possibilité de mieux coordonner leurs différentes offres.

4.6.3 Encouragement des processus stratégiques territoriaux au niveau régional

Les activités régionales qui ont le plus d'impact sont celles qui s'inscrivent dans un cadre stratégique et territorial général. Un tel cadre soutient aussi une mise en œuvre efficace et efficiente des politiques sectorielles de la Confédération et des cantons. C'est pourquoi la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne prévoit la mesure «Processus stratégiques territoriaux au niveau régional» pour encourager de manière ciblée l'élaboration de bases stratégiques territoriales.

Les stratégies de développement régional (SDR) aident à bien préparer l'avenir en mettant en lumière les potentiels et les priorités de développement d'une région. Elles forment un fil rouge pour prendre des décisions d'investissement ciblées et tournées vers l'avenir et permettent de mieux coordonner entre elles les mesures planifiées et de minimiser les conflits entre objectifs durant la mise en œuvre. Les SDR contribuent de manière significative à un développement durable des régions de montagne. Plusieurs instruments et incitations de la Confédération et des cantons aident les acteurs des régions à élaborer des SDR. En font partie la NPR, les projets d'agglomération Transports et urbanisation, les planifications agricoles, les parcs d'importance nationale, les projets de qualité du paysage ou les projets de développement régional. Mentionnons également le concept touristique régional global, une recommandation de l'ARE aux services fédéraux concernés visant à faciliter la communication entre les offices. Une vue d'ensemble du développement touristique au niveau des régions peut faire partie d'un processus stratégique territorial. Par le biais de différents moyens de communication et d'offres de formation ou de mise en réseau, tels les réseaux regionsuisse, Agridea ou le Réseau des parcs suisses, la Confédération accomplit un travail d'information auprès des acteurs régionaux et cantonaux.

4.6.4 Axe thématique «Encourager des stratégies de développement intégrales» dans le cadre des projets-modèles pour un développement territorial durable

Le Conseil fédéral entend faire de l'encouragement des stratégies de développement intégrales un axe thématique, soutenu financièrement, des projets-modèles pour un développement territorial durable 2020-2024. Selon ses vœux, les projets pilotes doivent servir à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de développement dans les régions et à emprunter des voies nouvelles pour déployer ses politiques d'encouragement dans tous les secteurs et en accord avec les instruments communaux et cantonaux pour un développement régional cohérent. Les projets pilotes sont volontaires et s'adressent aux cantons intéressés et à leurs régions. La mise en œuvre relève de la responsabilité des régions participantes (processus ascendant), avec la participation du canton. Le processus est suivi étroitement par la Confédération. Quatre services de la Confédération soutiennent ces processus, des points de vue de leur conception et de leur financement, par exemple avec un soutien externe à la direction régionale de projet.

4.6.5 Synthèse

Les défis auxquels les acteurs des régions de montagne sont confrontés requièrent de leur part des talents de stratège et une grande capacité d'action. Avec ses instruments d'encouragement, le Conseil fédéral crée des incitations pour encourager les initiatives tant privées que publiques. Le succès ou l'efficacité de ces instruments d'incitation dépend pour l'essentiel des compétences et des capacités des acteurs régionaux sur place à utiliser ces instruments. C'est pourquoi la Confédération soutient, par différentes mesures, le développement des qualifications des acteurs régionaux ainsi que les coopérations entre collectivités et acteurs régionaux. Au nombre de ces mesures figurent les réseaux Agridea, regionsuisse ou Parcs suisses. À l'aide de différents instruments, la Confédération soutient l'élaboration de stratégies de développement régional qui aident à regrouper les forces et les moyens disponibles et à coordonner les mesures entre elles. L'efficacité des instruments de la Confédération s'en trouve augmentée. Le Conseil fédéral entend renforcer encore les compétences stratégiques des acteurs régionaux. Dès 2020, il lancera une nouvelle série de projets modèles pour un développement territorial durable. L'encouragement des stratégies de développement intégrales en sera l'un des axes thématiques.

4.7 Aperçu des instruments de la Confédération en faveur des régions de montagne, en cours ou planifiés⁷⁴

Économie	Statut
Mise en œuvre du programme pluriannuel NPR 2020-2023, avec les priorités tourisme et industrie (RIS)	En cours/planifié, nouvelle priorité régions de montagne
Encouragement de la numérisation dans la NPR 2020-2023	Planifié/nouveau
Mesures pilotes en faveur des régions de montagne dans le cadre de la NPR	Planifié/nouveau
Réexamen NPR (loi et programme pluriannuel), priorité régions de montagne	Évent. planifié/nouveau
Poursuite du «Programma San Gottardo»	En cours/planifié, prioritaire
Révision des cautionnements et amélioration du travail d'information	En cours/planifié
Tourisme	
Mise en œuvre de la stratégie touristique avec les objectifs suivants: 1. Améliorer les conditions-cadre; 2. Promouvoir l'entrepreneuriat; 3. Utiliser les opportunités du numérique; 4. Renforcer l'attrait de l'offre et la présence sur le marché	En cours/planifié
Maintien et développement des instruments Innotour, Suisse Tourisme et Société suisse de crédit hôtelier	En cours/planifié
Ressources naturelles	
Maintien des instruments éprouvés: 1. Paiements directs; 2. Développement rural et améliorations structurelles; 3. Projets en faveur du développement régional (PDR); 4. Promotion de la qualité et des ventes; 5. Politique des parcs, politique de la ressource bois	En cours/planifié
Développement des PDR (mise en œuvre des mesures de l'évaluation) avec prise en compte des régions de montagne	En cours/planifié
Examen d'une priorité «régions de montagne» dans le plan d'action bois 2021-20	Planifié/nouveau
Axe thématique des projets modèles pour un développement territorial durable 2020-2024 «Le paysage, un atout»	Planifié/nouveau
Agglomérations dans les régions de montagne	
Mise en œuvre projets d'agglomération Transports et urbanisation, 3 ^e génération	En cours/planifié
Préparation des projets d'agglomération T+U de 4 ^e et 5 ^e générations	En cours/planifié
«Projets modèles pour un développement territorial durable 2020-2024»	En cours/planifié
Service universel et infrastructure numérique	
Poursuite de la politique de service universel	En cours
Modification de l'ordonnance sur la poste (accessibilité services / paiements)	En cours
Relèvement de la vitesse minimale de transfert des données à 10 Mb/s dans le service universel de l'infrastructure numérique	Planifié/nouveau
Réexamen de l'indemnisation du trafic régional de voyageurs	En cours
Axe thématique des projets modèles pour un développement territorial durable 2020-2024 «Utiliser la numérisation pour le service universel»	Planifié/nouveau
Gouvernance	
Maintien des réseaux Agridea, regiosuisse, Parcs suisses	En cours/nouveau
Encourager les stratégies de développement régional avec différents instruments	En cours/nouveau
Axe thématique des projets modèles pour un développement durable 2020-2024 «Encourager des stratégies de développement intégrales»	Planifié/nouveau

Tableau 2: Aperçu: Instruments et mesures régions de montagne / Postulat Brand

⁷⁴ Les instruments planifiés sont soumis aux différentes procédures de décision en vigueur des services concernés.

5 Marge de manœuvre de la Confédération

L'engagement de la Confédération en faveur des régions de montagne grâce à la large palette d'instruments éprouvés dont elle dispose a fait l'objet des chapitres précédents. Mais la Confédération ne s'en tient pas à cela : elle met par ailleurs en œuvre des mesures ciblées visant à alléger la charge administrative des entreprises (SECO 2018/2019), procède à des analyses du tourisme et de l'aménagement du territoire (SECO 2018/2019) ainsi que des effets de la loi sur les résidences secondaires (ARE et SECO 2019/2020) et consacre des études à la numérisation et au raccordement à large bande (SECO 2018/2019).

Dans ce contexte, on est en droit de se demander dans quels domaines la Confédération pourrait encore étendre son soutien au développement économique dans les régions de montagne. On peut, par exemple, mentionner les conditions-cadre et les domaines qui présentent des défis particulièrement importants pour ces régions. Le DEFR prépare à cet effet une analyse complémentaire qui vise à déterminer d'ici à la fin 2020 la marge manœuvre de la Confédération en dressant un état des lieux général. Cette analyse s'appuiera également sur les objectifs de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Il est prévu de procéder en deux temps :

1. *Une étude préalable*, qui examinera et complètera les analyses existantes, *ainsi qu'une enquête représentative*. Cette étude préparatoire examinera l'interaction des facteurs contextuels généraux dont dépend le développement des régions de montagne, tels que la géographie ou le développement technologique. Par ailleurs, elle analysera les variables qui influencent le développement de ces régions et qui sont d'important leviers, telles que l'accessibilité ou l'approvisionnement de base haut débit et la digitalisation. Ces travaux permettront de déterminer les champs d'actions possibles au niveau de la Confédération et d'initier une discussion plus large.
2. *L'étude principale* (éventuellement divisée en plusieurs études thématiques), qui s'attachera à approfondir les champs d'actions possibles. Les paquets de mesures envisageables seront ébauchés et soumis à la discussion.

Un groupe d'accompagnement composé de représentants des milieux économiques, scientifiques et politiques pilotera ces travaux. Les offices concernés et le réseau fédéral pour le développement cohérent du territoire seront consultés en temps utile. Pour sa réalisation, l'étude fera appel uniquement à des ressources existantes. Les premiers résultats seront disponibles vers la fin de 2020.

6 Conclusions et perspectives

Le Conseil fédéral est conscient des difficultés particulières que connaissent les régions de montagne pour assurer leur existence et leur développement économique. C'est pourquoi, aujourd'hui déjà, il dispose d'une vaste palette d'instruments éprouvés et bien dotés financièrement tenant compte des défis et des atouts spécifiques des régions de montagne et des territoires qui les composent (cf. tableau 2).

L'un des mérites du postulat Brand est d'avoir contribué à sensibiliser davantage l'administration fédérale aux spécificités des régions de montagne ces dernières années. Durant les années qui viennent, les instruments de plusieurs politiques sectorielles seront développés de manière à répondre encore mieux aux difficultés particulières des régions de montagne.

Du point de vue du Conseil fédéral, les instruments de la promotion économique sont adaptés pour soutenir les régions de montagne. En se focalisant sur le tourisme, la capacité d'innovation et le numérique, la NPR crée des incitations pour que les régions de montagne puissent saisir les chances résultant du changement structurel. Dans ce contexte, le SECO veillera à ce que le thème des régions de montagne continue de recevoir l'attention qu'il mérite.

Il est prévu de lancer des mesures pilotes en faveur des régions de montagne dans le cadre budgétaire et légal de la politique régionale défini par le Parlement. Le but des mesures est de soutenir le développement économique dans les régions de montagne, mais aussi de tirer des enseignements pour savoir si et dans quelle mesure la NPR devra être adaptée à partir de 2024 pour améliorer le soutien aux régions qui sont les plus touchées par le changement structurel. Selon le calendrier, ces mesures devraient être élaborées et mises en œuvre à partir de 2020 en étroite collaboration avec les cantons et d'autres milieux intéressés.

L'analyse des autres domaines dans lesquels la Confédération disposerait éventuellement d'une marge de manœuvre pour soutenir le développement économique dans les régions de montagne fait l'objet d'une étude complémentaire (cf. ch. 5). Les résultats sont prévus pour la fin de 2020 ; les offices concernés seront consultés en temps utile.

Annexes

A-1 Postulat 15.3228 Brand

Texte du postulat du 19 mars 2015

Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport sur le développement économique à moyen et long termes de l'Arc alpin face à une conjoncture défavorable.

Développement

Depuis peu, les conditions et les perspectives économiques se sont gravement détériorées dans l'Arc alpin en raison d'une conjoncture défavorable. Plusieurs facteurs ont contribué au recul marqué de l'économie dans cette région: répercussions de l'initiative sur les résidences secondaires, évolution des cours de change et forte diminution à terme des redevances hydrauliques. Si l'avenir économique de l'Arc alpin est fortement menacé, c'est aussi et surtout parce que des entreprises ferment, que des emplois disparaissent et que la région offre de moins en moins de perspectives d'avenir. Tout indique que la région se dépeuple encore plus vite et plus radicalement qu'auparavant et que l'Arc alpin perd de son importance comme lieu de vie et s'appauvrit.

Le rapport devra indiquer quelles mesures (contenu et calendrier) peuvent être prises concrètement et comment la Confédération peut continuer à assurer la pérennité de l'économie dans l'arc alpin et contrer l'exode prévisible de la population locale, ce malgré une conjoncture extrêmement défavorable.

A-2 État des lieux

A-2.1 Démarche

A-2.1.1 Périmètre

Le postulat Brand fait explicitement référence à l'«Arc alpin» sans en donner une délimitation précise. La politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (PERM) ne délimite pas non plus précisément son périmètre d'impact. Le présent rapport en réponse au postulat Brand ne donne pas non plus de définition figée. L'accent doit être mis sur les relations fonctionnelles et géographiques qui s'établissent au sein de différents périmètres.

Pour procéder à un état des lieux, il est toutefois nécessaire de définir les communes appartenant au périmètre. En raison d'un contexte en partie comparable, le périmètre recouvre l'espace alpin et l'Arc jurassien. Il est désigné par l'appellation «régions de montagne». La définition des régions de montagne donnée par l'Office de la statistique, qui elle-même s'appuie sur une définition européenne⁷⁵, est utilisée pour délimiter le périmètre. Elle se fonde sur la déclivité observée dans un territoire donné. Ce critère géographique étant clairement défini, le périmètre ainsi déterminé sera utilisé dans le présent rapport.

La mise en œuvre des mesures concrètes se fait par le biais des politiques sectorielles. Celles-ci, lorsqu'elles différencient les régions de montagne, présentent différents périmètres d'impact territorial. Les régions de montagne de la Suisse sont variées et hétérogènes. C'est pourquoi le présent rapport établit une distinction selon les quatre types d'espaces de regionsuisse. Cette typologie repose sur celle de l'Office du développement territorial (ARE), qui classe les espaces en fonction de leurs problèmes et de leurs potentiels. Elle sert à mettre en lumière les opportunités et les risques propres à chaque espace et à identifier des angles d'approche pour les instruments politiques propres à chaque territoire.

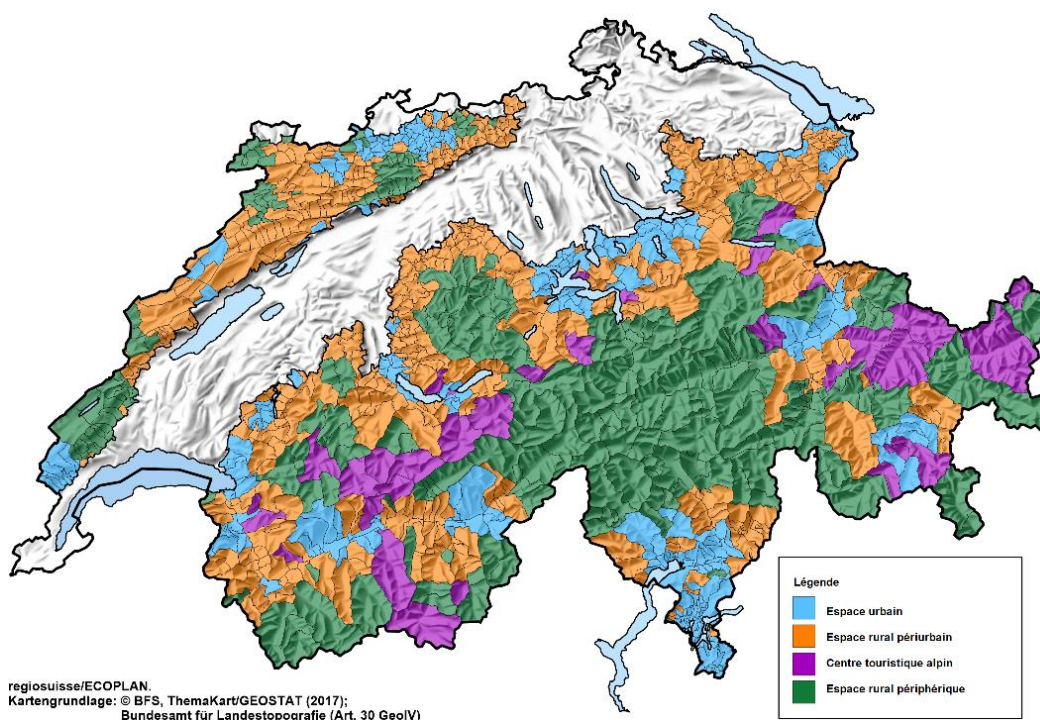


Fig. 5: Types d'espace dans les régions de montagne
(Source : regiosuisse, Ecoplan)

⁷⁵ La définition se base sur les sources suivantes: Nordregio (2004, Mountain areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries, rapport 2004:1; et Stucki, E., Roque, O., Schuler, M., & Perlik, M. (2004), Contents and impacts of mountain policies in Switzerland: École polytechnique fédérale (EPF) de Zurich, EPF Lausanne. De plus, L'Office fédéral de la statistique a élaboré une définition statistique des régions de montagne en septembre 2019 et défini un nouveau périmètre: www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales.gnpdetail.2019-0440.html.

L'analyse ci-après recoupe les types d'espace avec le périmètre des régions de montagne (cf. fig. 5)⁷⁶.

A-2.1.2 Analyse

L'élaboration de la PERM a donné lieu à une analyse approfondie des évolutions dans l'espace rural et les régions de montagne. Le présent rapport repose sur ces larges bases. Il puise dans ces analyses et estimations, en les complétant par les évolutions récentes et les nouveaux résultats de ces dernières années et en mettant l'accent sur les régions de montagne et les thèmes économiques.

L'examen de la littérature actuelle ainsi que des entretiens avec des experts ont montré que l'appréciation de la situation faite dans le cadre de la PERM est, dans une large mesure, toujours pertinente. Elle offre une base analytique adaptée, même si le contexte a changé et que certains défis sont devenus plus aigus. La numérisation, tendance lourde à peine effleurée en 2015, gagne en importance dans l'analyse. Ces dernières années, elle a connu une rapide accélération qui touche l'économie et la société, y compris dans les régions de montagne.

Une analyse des données a été menée afin d'illustrer les défis, dont certains sont mis en lumière ci-après à l'aide d'un nombre restreint d'indicateurs sélectionnés. Le parti d'une approche quantitative plus large n'a pas été retenu. On trouvera d'autres informations et sources pertinentes dans le rapport du Conseil fédéral sur la PERM et le rapport de monitoring de Regiosuisse⁷⁷.

A-2.2 Défis pour les régions de montagne

Les principaux défis auxquels font face les régions de montagne en Suisse sont esquissés ci-après. Il est tenu compte du fait que ces défis peuvent varier en fonction des caractéristiques de l'espace considéré.

A-2.2.1 Urbanisation, exode et vieillissement de la population

Au sein des régions de montagne, les défis démographiques diffèrent selon le type d'espace. Les espaces urbains des régions de montagne, notamment, connaissent une tendance à l'urbanisation à la suite d'une forte croissance démographique depuis 2000. S'élevant à 17%, leur croissance démographique est légèrement supérieure à la moyenne suisse (cf. fig. 6).

⁷⁶ Cette typologie est mieux adaptée aux besoins du présent rapport que la dernière typologie des communes de l'OFS (2012) et la typologie de l'ARE qui en découle. Elle correspond à celle du monitoring des régions.

⁷⁷ Regiosuisse (2017a), Rapport de monitoring 2016. Le développement régional en Suisse, étude sur mandat du SECO.

Développement économique des régions de montagne

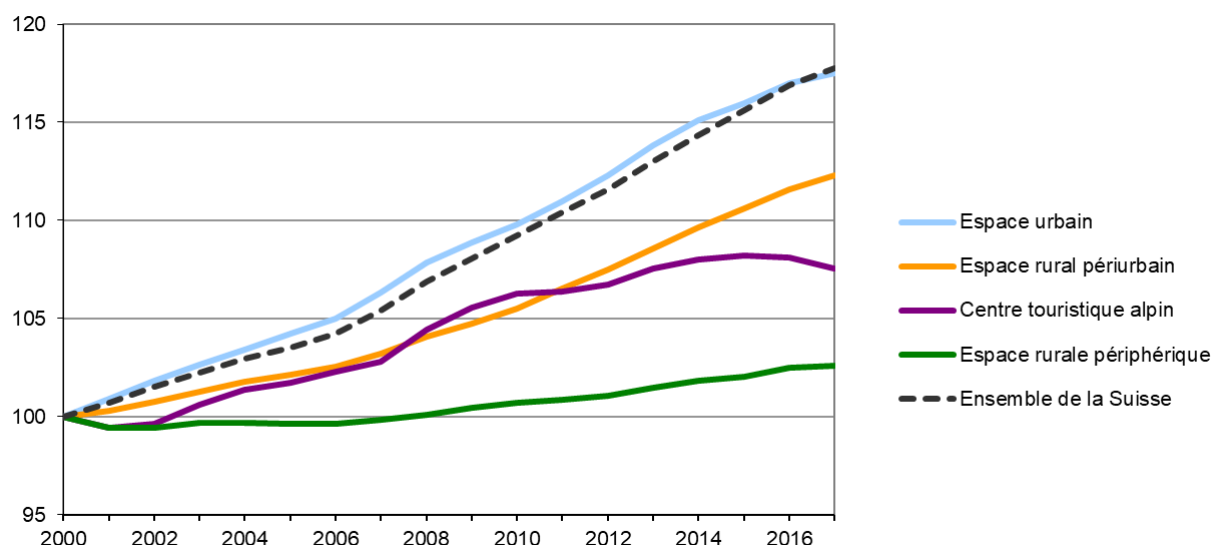


Fig. 6: Évolution démographique indexée des régions de montagne (année 2000=100)
(Source : ESPOP, STATPOP, OFS)

Cette dynamique de croissance dépasse les espaces urbains. Depuis 2000, la population résidente a augmenté de près de 12 % dans les espaces périurbains des régions de montagne. Ces communes, situées pour la plupart à la marge des régions de montagne et dans les vallées principales, devraient profiter encore à l'avenir des avantages de leur situation aux confins de l'agglomération et du milieu rural. Elles sont marquées par le grand nombre de pendulaires, qui certes vivent dans l'espace rural, mais exercent toutes leurs activités dans les espaces urbains. En plus d'augmenter le volume du trafic, cette pratique empêche les espaces ruraux de pouvoir pleinement profiter de leurs habitants, que ce soit sur le plan économique ou social. En raison des exigences croissantes de la population en termes de logement, de mobilité et de loisirs, et de l'expansion du milieu bâti, les surfaces agricoles de qualité, les paysages et les espaces de vie proches de la nature se trouvent davantage sous pression. La dispersion accrue du milieu bâti peut en outre pousser à la hausse les coûts des infrastructures et des transports.

À partir de 2000, la croissance démographique a été moindre dans les espaces ruraux périphériques (2%) et les centres touristiques alpins (8%), avec un ralentissement sur la période pour ces derniers. Par ailleurs, dans certaines parties de l'espace rural périphérique, en particulier sur la chaîne principale des Alpes, on observe un phénomène d'exode (en particulier de personnes très qualifiées)⁷⁸. La stagnation ou le recul de la population peut déboucher sur une spirale négative dans certains espaces et mettre en péril la viabilité des capacités d'approvisionnement et des infrastructures. Parallèlement, la numérisation et le développement de nouvelles formes de travail (p. ex. *co-working*)⁷⁹ sont toutefois susceptibles d'entraîner une augmentation de la main-d'œuvre très qualifiée dans les régions de montagne.

Le vieillissement croissant de la population touche certes tous les types d'espaces, mais est plus marqué dans les communes périphériques rurales (cf. fig. 7). Par ailleurs, on observe un vieillissement supérieur à la moyenne dans les centres touristiques alpins. Cette évolution nécessite la transformation de structures économiques, politiques et sociales existantes, étant donné que leur fonctionnement est restreint. La hausse des coûts de la santé et la baisse des recettes fiscales dues au vieillissement de la population ont en outre des conséquences négatives sur la capacité financière.

⁷⁸ Conseil fédéral (2017a), Stratégie touristique de la Confédération, Berne : Office fédéral des constructions et de la logistique.

⁷⁹ Infras (2017). Die Entwicklung der Kompetenzanforderungen auf dem Arbeitsmarkt im Zuge der Digitalisierung.

Développement économique des régions de montagne

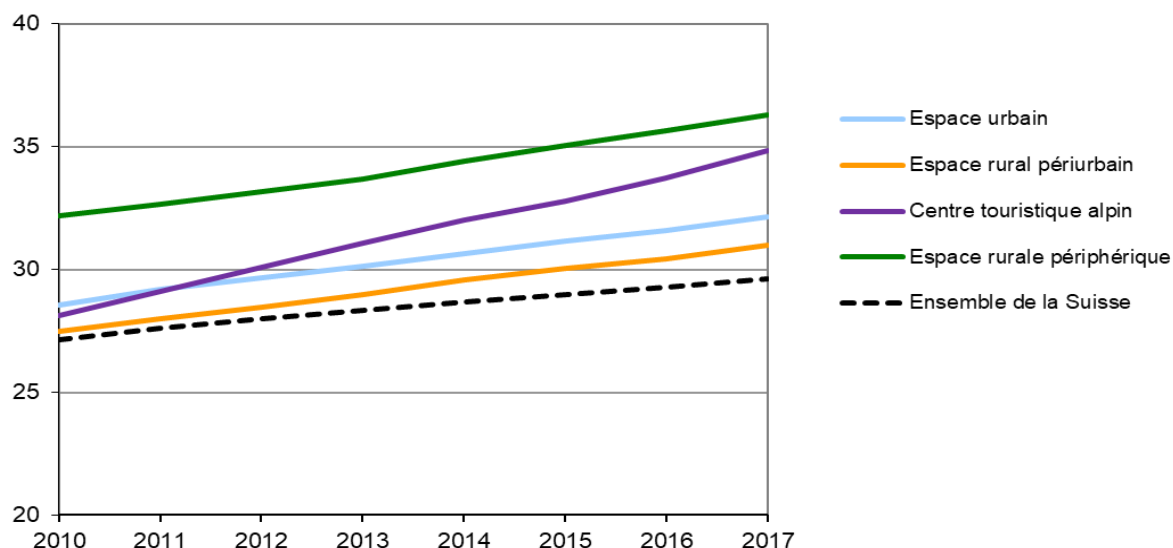


Fig. 7: Rapport de dépendance des personnes âgées dans les régions de montagne (nombre des plus de 64 ans pour 100 personnes âgées de 20 à 64 ans) (Sources : STATPOP, OFS).

A-2.2.2 Migration et accès à la main-d'œuvre

Les mouvements de migration transnationaux et leurs effets directs et indirects concernent également de plus en plus les régions de montagne. Les centres touristiques alpins sont particulièrement tributaires de la main-d'œuvre étrangère, l'hôtellerie se distinguant par un nombre de travailleurs étrangers et un taux du travail saisonnier élevé. Alors que les travailleurs étrangers sont pour la plupart très qualifiés dans les autres branches industrielles et les autres secteurs de service, ils ont un niveau de qualification plus bas dans le tourisme ou l'agriculture⁸⁰. La future politique migratoire influera considérablement sur la disponibilité la main-d'œuvre à l'avenir.

Les nouveaux arrivés offrent aux régions de montagne des potentiels économiques et sociaux, tout en les plaçant devant des défis. Les centres touristiques notamment voient de plus en plus se côtoyer des cultures et modes de vie divers. Une cohabitation harmonieuse nécessite ouverture mutuelle et volonté d'intégration, mais aussi la préservation de l'identité locale culturelle et sociale.

A-2.2.3 Réseau de transport et accessibilité

La mobilité continuera d'augmenter aussi bien à travers les Alpes qu'à l'intérieur des régions de montagne. Cela concerne tant les déplacements pendulaires et les déplacements pour les loisirs que le transport de marchandises⁸¹. Les évolutions sociales ont elles aussi un effet sur la mobilité. Avec l'individualisation, les loisirs et l'épanouissement personnel ont pris de l'importance. Dans les centres touristiques alpins, ce sont avant tout les habitudes de loisirs de la population urbaine qui font augmenter les déplacements.

Pour maintenir les fonctions de lieux de résidence, de travail et de loisirs, un bon raccordement des régions de montagne aux espaces économiques centraux de la Suisse et aux principaux axes transnationaux est primordial. Dans les espaces périphériques notamment, assurer une desserte complète avec les infrastructures de transport et les réseaux de transport public est et demeure un défi, vu le peu de moyens publics à disposition.

La mobilité croissante pèse également lourdement sur les régions de montagne, notamment le long des axes de transit et dans les régions touristiques. Ces espaces doivent en effet

⁸⁰ Ecoplan (2016a), Le marché du travail dans le tourisme : faits et chiffres, sur mandat du SECO), Berne.

⁸¹ ARE (2016), Perspektiven des Schweizerischen Personen- und Güterverkehrs bis 2040.

Développement économique des régions de montagne

faire face à d'importantes nuisances sonores et environnementales. La pression augmente sur les infrastructures, la nature et le paysage. Grâce aux mesures visant à transférer le trafic lourd de la route au rail, le trafic routier transalpin a pu être réduit dans une large mesure.

Parallèlement, les nouvelles tendances et les nouvelles technologies offrent un grand potentiel aux régions de montagne. Les évolutions telles que la plus grande flexibilité et l'absence de contrainte de lieu dans le quotidien professionnel, l'importance croissante du commerce en ligne et les efforts dans le domaine de la mobilité combinée et de la conduite automatisée influenceront fortement les comportements en matière de mobilité. Cela dit, même avec la diffusion des nouvelles technologies, l'accessibilité restera un facteur central à l'avenir.

A-2.2.4 Service universel adapté aux besoins avec peu de moyens publics

Un service universel de qualité est un facteur important pour les entreprises et la population. Dans les espaces périphériques des régions de montagne notamment, il n'est pas toujours possible de couvrir les coûts des infrastructures de transport et des infrastructures destinées à la télécommunication et aux services informatiques ainsi que des infrastructures sociales (services de santé et de formation et services postaux, p. ex.).

Compte tenu de l'évolution constante des possibilités techniques et des besoins, l'ampleur, la forme et la qualité du service universel doivent toujours être renégociées et redéfinies. Les nouvelles opportunités technologiques, qui résultent de la numérisation par exemple, permettent de nouvelles formes de prestations de services. Toutefois, les besoins et les exigences des entreprises et de la société changent eux aussi sans cesse. Il s'agit d'être en mesure de suivre ce changement de plus en plus rapide grâce à des conditions et des réglementations suffisamment souples.

A-2.2.5 Changement structurel et emploi dans le secteur primaire

Le changement structurel impacte fortement le secteur primaire. Depuis 1980, plus de la moitié des exploitations situées dans les régions de montagnes ont cessé toute activité agricole⁸². Ce recul touche surtout les petites exploitations (<20 ha). La pression exercée sur les prix et les coûts par les marchés saturés et la concurrence internationale devrait encore s'accroître à l'avenir. Parallèlement, le nombre d'actifs dans le secteur primaire en équivalents plein temps dans les régions de montagne a diminué d'un tiers depuis 2001⁸³. Ce phénomène représentera encore un défi notamment dans les espaces ruraux périphériques, mais aussi périurbains, ces espaces restant fortement dépendants du secteur primaire.

Depuis les années 80, les surfaces agricoles et les alpages ont légèrement diminué⁸⁴. La politique agricole vise à promouvoir le caractère multifonctionnel de l'agriculture (en particulier dans la perspective des services écosystémiques), de manière à compléter la fonction de production alimentaire par de nouvelles tâches en parallèle. Ces évolutions ont non seulement une importance économique, mais influencent aussi l'identité de la population locale.

La numérisation recèle un important potentiel de développement pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire. Les nouvelles technologies permettent d'utiliser les ressources plus efficacement grâce à une production mieux adaptée. Par ailleurs, certaines habitudes alimentaires ainsi que la plus grande attention portée aux denrées alimentaires régionales et aux modes de production respectueux de l'environnement et des animaux représentent une chance pour l'agriculture suisse. Il convient d'assurer la compétitivité à long terme des exploitations grâce à une différenciation des produits et des offres et à des innovations dans la production.

⁸² OFAG (2017a), Rapport agricole 2017, Berne : Office fédéral de l'agriculture.

⁸³ Office fédéral de la statistique (2018a) Évolution des emplois selon les régions MS, STATENT 2011-2015, Neuchâtel.

⁸⁴ OFS (2018b), Office fédéral de la statistique (2018b), Mémento statistique de la Suisse 2017, Neuchâtel.

A-2.2.6 Changement structurel et numérisation dans l'industrie

Comparativement à celui d'autres pays, le secteur industriel de la Suisse est spécialisé dans la production impliquant une importante concentration de savoir et dans des produits de niche de qualité. Il est également présent dans les régions de montagne et y offre des emplois qualifiés (cf. fig. 8).

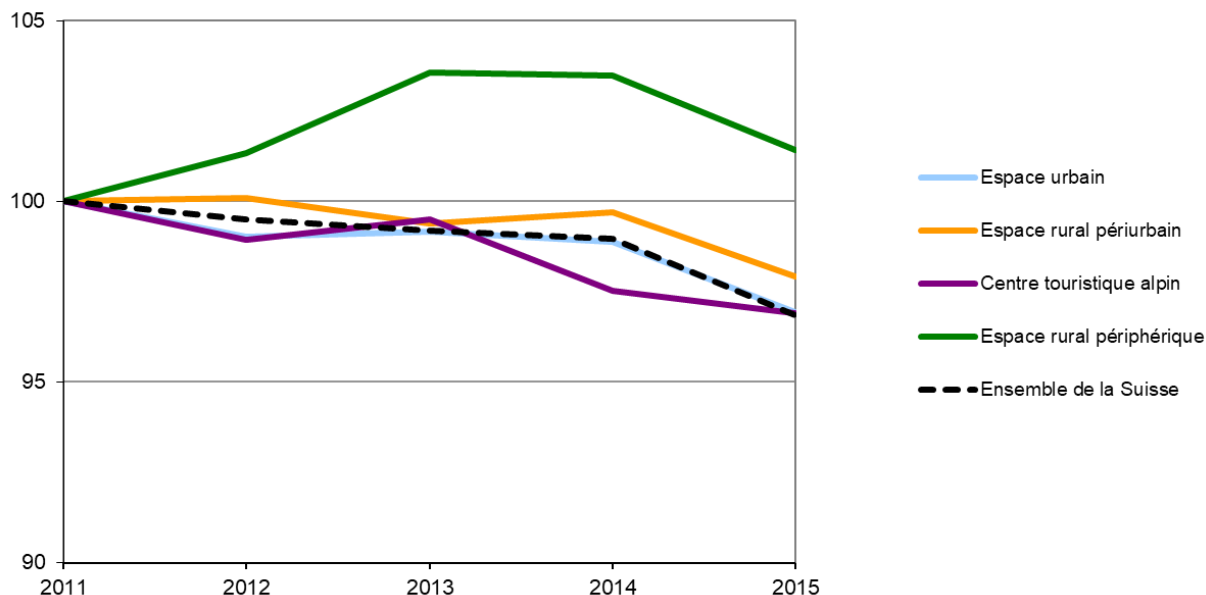


Fig. 8: Évolution indexée de l'emploi en équivalents plein temps dans l'industrie dans les régions de montagne (année 2011 = 100)

(Sources: RE / à partir de 2011 STATENT, OFS, données provisoires à partir de 2015)

En Suisse, les entreprises tournées vers l'exportation font face à de grands défis. La faiblesse actuelle de l'euro, la forte pression à l'innovation pour les produits et les processus et une vague de numérisation nécessitant du capital supplémentaire en sont les causes principales. Les PME sises dans les régions de montagne n'ont souvent pas un accès adéquat au transfert de savoir et de technologie des hautes écoles. Les scénarios disponibles d'une étude sur la croissance de l'emploi d'ici à 2040 tablent sur une évolution inférieure à la moyenne dans les régions de montagne⁸⁵.

L'industrie de transformation fait face au recul des activités traditionnelles au profit d'activités de haute technologie, qui demande beaucoup de connaissances. Cette évolution entraîne une demande supplémentaire de main-d'œuvre hautement qualifiée. Cependant, les travailleurs hautement qualifiés habitant dans les régions de montagne se déplacent souvent dans les agglomérations en dehors de ces régions, où le marché du travail est plus vaste et plus attrayant.

La numérisation permet de séparer plus clairement la planification, l'ingénierie et la production, et offre de nouvelles chances de créer des entreprises et des emplois dans les régions de montagne. Néanmoins, elle exige de manière générale un haut niveau de qualification, des infrastructures efficaces et toujours disponibles, et des investissements initiaux élevés.

Les entreprises tournées vers le marché intérieur sont elles aussi confrontées à des défis. Indépendamment de la saturation du marché intérieur, la loi sur les résidences secondaires a limité la construction de ce type de résidence. Le recul des dépenses nominales annuelles dans la construction craint dans les estimations relatives aux conséquences de l'initiative sur

⁸⁵ Ecoplan (2016b), Räumliche Entwicklung der Arbeitsplätze in der Schweiz: Entwicklung und Szenarien bis 2040, sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

les résidences secondaires ne s'est pourtant pas vérifié pour le moment. La loi sur les résidences secondaires prévoit en effet des possibilités, notamment pour l'hôtellerie; il est également possible de construire des logements affectés à l'hébergement touristique et de rénover des résidences secondaires. Cela dit, il subsiste encore nombre d'incertitudes dans ce secteur.

A-2.2.7 Changement structurel et numérisation dans le tourisme

L'industrie du tourisme joue un rôle important dans l'économie suisse. Pour de nombreuses régions de l'espace alpin, le tourisme est un secteur économique clé. Dans les régions de montagne, environ 27 % de l'emploi total (16 % d'emplois directs) et 21 % de la valeur ajoutée brute (13 % directement) sont à mettre au bénéfice du tourisme⁸⁶.

Le tourisme suisse, qui doit relever divers défis⁸⁷, souffre de sa faible productivité. Les désavantages concurrentiels dus aux prix et aux coûts élevés en comparaison internationale en sont une des raisons. La fermeté actuelle du franc suisse et des coûts intermédiaires et de main-d'œuvre plus élevés que dans d'autres pays ont des effets négatifs sur la compétitivité-prix. La petite taille des établissements et des modèles d'exploitation à petite échelle ne génère que de faibles rendements. Dans ces conditions, il n'est donc pas toujours possible de couvrir les coûts d'investissement, ce qui aggrave la situation au niveau des investissements, pourtant nécessaires, dans les infrastructures.

Dans le domaine de la technologie, la numérisation est à la fois une opportunité et un défi. Si elle favorise le lancement de nouveaux produits et modèles d'affaires touristiques, elle crée aussi de nouvelles situations de concurrence et de nouveaux besoins pour la clientèle. La montée en puissance des plateformes mondiales et de l'économie de partage modifie les chaînes de valeur et recèle des potentialités pour de nouveaux modèles commerciaux. L'utilisation rationnelle des technologies à disposition devient un important facteur de compétitivité. En Suisse, la complexité croissante de la numérisation et la petite taille des entreprises obligeront de nombreux prestataires de services touristiques, notamment dans les régions de montagne, à s'adapter continuellement, au gré de l'évolution technologique.

Depuis 2008, les nuitées ont considérablement baissé dans les régions de montagne (cf. fig. 9)⁸⁸. Le recul de la demande frappe en particulier les petites destinations alpines, qui enregistrent une baisse de 17 %. À l'inverse, les grandes destinations alpines ont quant à elles affiché une légère hausse. La taille de la destination est l'un des principaux facteurs de succès⁸⁹. En 2017, le nombre de nuitées s'est bien repris. L'espace alpin a enregistré une augmentation du nombre de nuitées par rapport à 2016 et se situe de nouveau au-dessus du niveau de 2005, pour la première fois depuis 2012⁸⁷. Les données disponibles pour 2018 et le premier semestre 2019 montrent que cette tendance se poursuit⁹⁰.

⁸⁶ Fédération suisse du tourisme (2016), *Prise de position : tourisme alpin*, Berne.

⁸⁷ Conseil fédéral (2017a), *Stratégie touristique de la Confédération*, Berne: Office fédéral des constructions et de la logistique.

⁸⁸ Bandi Tanner, M. / Lehmann Friedli, Th. (2018), *Herausforderungen für den Schweizer Tourismus: Synthesepapier zur Weiterentwicklung der Tourismuspolitik*, sur mandat du SECO, Berne.

⁸⁹ BAKBASEL (2017), *Nachfrageanalyse im Schweizer Alpenraum*, Bâle, janvier.

⁹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiken/tourisme/hebergement-touristique.html>.

Développement économique des régions de montagne

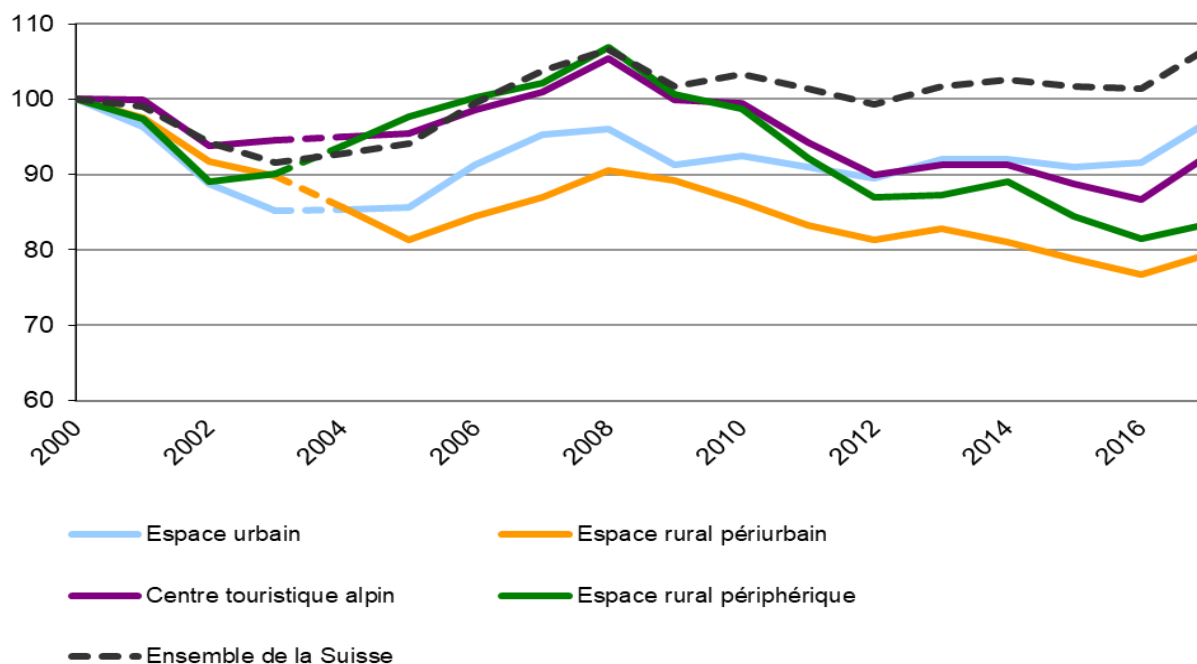


Fig. 9: Évolution indexée des nuitées dans les régions de montagne (2000=100)
(Source : HESTA, OFS)

Le recul dans l'espace alpin est principalement dû à la chute de la demande des marchés traditionnels de proximité. À cela s'ajoute le fait que l'espace alpin a moins profité que les villes de l'augmentation de la demande en provenance des marchés émergents (Asie). Cela dit, on observe dans certaines destinations le phénomène du «surtourisme» accompagné de son lot de défis. Le grand nombre de touristes est alors ressenti comme gênant tant par la population que par les visiteurs eux-mêmes.

A-2.2.8 Importance croissante de l'innovation et de la recherche-développement

Les cantons de montagne se placent pour la plupart à la fin des classements évaluant la compétitivité cantonale⁹¹. Une étude réalisée par UBS à ce sujet montre cependant que les cantons de montagne ont certes des désavantages comparables dus à la topographie et à l'accessibilité, mais présentent des différences considérables quant à leurs forces et à leurs faiblesses⁹². Au sein même des cantons, on constate des différences importantes de compétitivité entre les espaces périphériques et les vallées principales (p. ex. vallée du Rhône inférieure, partie grisonne de la vallée du Rhin, Glarner Unterland). Ces différences se manifestent aussi selon les types d'espace des régions de montagne ; elles sont par exemple visibles dans l'évolution de l'emploi dans les services à forte concentration de savoir depuis 2011 (cf. fig. 10).

⁹¹ Avenir Suisse (2017), Strukturwandel im Berggebiet: Strategien zur Erschliessung neuer Wertschöpfungsquellen.

⁹² UBS (2016), Indicateur cantonaux de compétitivité 2016 : le potentiel de croissance se concentre dans les agglomérations.

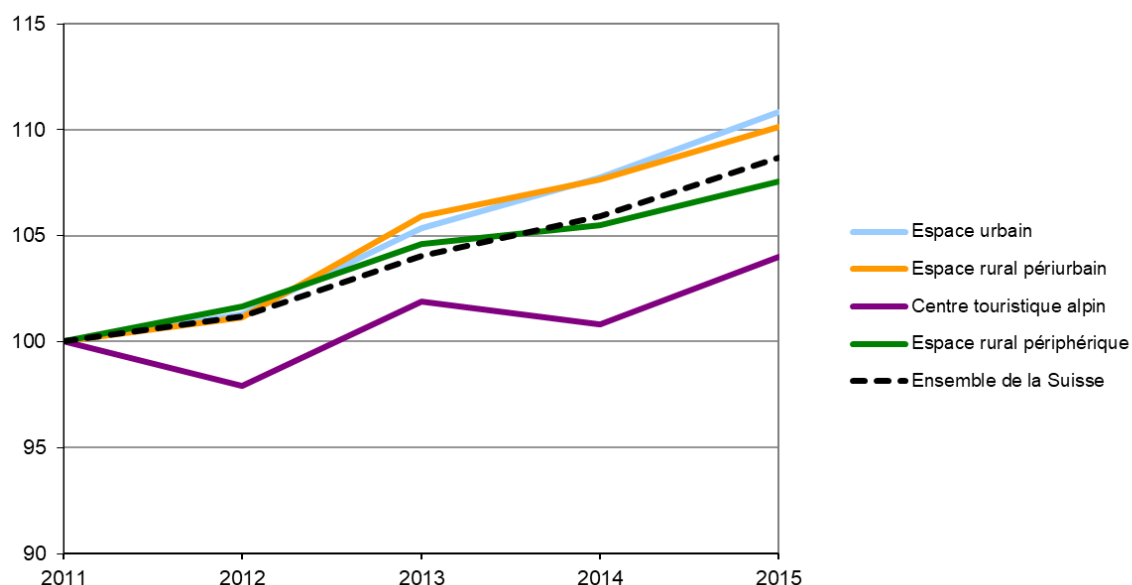


Fig. 10: Évolution indexée de l'emploi en équivalents plein temps dans les services à forte concentration de savoir (année 2011 = 100)

(Sources: RE / à partir de 2011 STATENT, OFS, à partir de 2015 données provisoires)

La capacité d'une entreprise à innover est un des facteurs principaux de sa compétitivité. Des structures économiques mêlant grandes et petites entreprises, start-up et entreprises bien établies qui ont besoin de capitaux importants ainsi que la proximité de ces capitaux sont plus présentes dans les espaces urbains et sur le Plateau suisse que dans les régions de montagne. Par conséquent, on trouve tendanciellement davantage d'entreprises peu innovantes dans les régions de montagne⁹³.

On observe une perte de la capacité à innover qui touche surtout les espaces ruraux périphériques et périurbains, alors que les centres touristiques alpins sont le théâtre de davantage d'innovations. D'une part ces régions disposent de conditions-cadre différentes pour ce qui est de la capacité d'innovation et, d'autre part, les branches qui présentent des faiblesses sous l'angle de l'innovation ont une présence plus forte dans les espaces ruraux périphériques et périurbains.

S'agissant des conditions propices à l'innovation, la faible présence de hautes écoles (spécialisées) dans les régions de montagne est un facteur déterminant. En effet, la formation et le perfectionnement ainsi qu'un accès facile à la recherche scientifique jouent un rôle important pour l'innovation et la compétitivité. De bonnes filières d'études au sein des régions de montagnes sont nécessaires pour y maintenir le savoir. Les hautes écoles et les instituts de recherche sont libres de choisir leur lieu d'implantation. Les lieux sans lien avec le monde académique et scientifique ou sans partenaires de coopération sont considérés comme moins prometteurs. Mais en présence de ces atouts, les hautes écoles techniques prennent volontiers pied dans les régions de montagne.

A-2.2.9 Fortes attentes envers les capacités régionales

Les limites administratives et institutionnelles sont de moins en moins adaptées aux défis territoriaux. L'échelon communal atteint rapidement ses limites quand il s'agit de trouver des solutions. C'est pourquoi l'idée d'une collaboration renforcée avec les régions LIM a été au cœur de la politique régionale de la Suisse dès ses débuts. Les exigences envers les régions en matière de capacité stratégique et d'innovation sont très élevées et vont encore augmenter. De nouvelles formes de coopération restent indispensables et très demandées.

⁹³ Regiosuisse (2017a), Rapport de monitoring 2016. Le développement régional en Suisse.

Développement économique des régions de montagne

Une coordination intercommunale est nécessaire dans un nombre toujours croissant de domaines et les planifications dépassant les frontières administratives ainsi que le cas d'arbitrage entre les intérêts divergents vont continuer de gagner en importance. La diversité des structures de gouvernance régionales en Suisse est à la fois une chance et un défi. Les caractéristiques qualitatives des processus stratégiques au niveau régional identifiées par l'Institut fédéral de recherche sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) font apparaître clairement les exigences qui y sont liées : répartition claire des compétences, respect des engagements, transparence, base de connaissances, durabilité, cohérence, intégration dans le système fédéral à plusieurs échelons, innovation, souplesse et transformation, participation et inclusion⁹⁴. Or c'est précisément dans les petites régions périphériques touchées par un exode croissant que les ressources sont faibles et que le potentiel de personnes qualifiées et prenant des initiatives innovantes est limité.

A-2.2.10 Identité et perception des régions de montagne en pleine mutation

En Suisse, la proportion de la population vivant dans les régions de montagne a globalement baissé et le mouvement d'urbanisation se poursuit. Simultanément, les structures économiques et sociales de ces territoires se sont fortement modifiées et les modes de vie se rapprochent constamment de ceux de la population urbaine. Les relations entre les régions de montagne et le reste du pays sont par conséquent devenues plus complexes. Les relations fonctionnelles s'intensifient.

Les régions de montagne façonnent depuis toujours l'histoire et la culture de la Suisse. La perception des régions de montagne est complexe et ne cesse d'évoluer. Selon la perspective adoptée, les régions de montagne peuvent aussi être le support de diverses projections. D'un point de vue extérieur, c'est l'image teintée de nostalgie du paysage et des biens naturels et culturels qui domine. Vu de l'intérieur, c'est leur fonction en tant qu'espace de vie offrant des perspectives d'emploi et de logement qui est au premier plan. Dans les différents débats de ces dernières années, les différences de point de vue sur les régions de montagne sont apparues au grand jour, que ce soit en relation avec l'initiative sur les résidences secondaires ou les grands prédateurs. La discussion sur les «friches alpines» a également montré qu'il existe différentes représentations quant au rôle des régions de montagne dans la structure territoriale suisse. Ces régions doivent redéfinir et communiquer activement leur propre rôle et leur identité dans un contexte d'urbanisation croissante de la Suisse.

A-2.2.11 Utilisation durable et conservation des ressources naturelles

La biodiversité et les ressources naturelles fournissent une contribution particulièrement importante à la qualité de vie dans les espaces ruraux et les régions de montagne, et constituent un important facteur de développement économique et territorial. D'une part, elles génèrent des revenus directs, par exemple au titre de la redevance hydraulique ou dans le cadre de la sylviculture et de l'agriculture. D'autre part, elles induisent indirectement des revenus, par exemple grâce aux qualités liées à la culture du bâti et au paysage, qui sont des aspects importants pour le tourisme. Les ressources naturelles gagnent en importance du point de vue économique, que ce soit à cause de l'évolution des besoins de la clientèle (proximité de l'agriculture avec les clients, produits régionaux, construction en bois, économie circulaire) ou pour des raisons stratégiques (énergies renouvelables).

La biodiversité en Suisse a nettement diminué depuis 1900. Avec la qualité des sols, elle forme la base de nombreuses prestations écosystémiques en lien direct avec l'activité économique⁹⁵. Une mise en danger de ces atouts de base finit par nuire aux activités économiques dans les régions de montagne.

⁹⁴ WSL (2016), Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (2016), Qualitätsmerkmale räumlich-strategischer Prozesse auf Regionsebene.

⁹⁵ Staub, C. / Ott, W. (2011), Indikatoren für Ökosystemleistungen: Systematik, Methodik und Umsetzungsempfehlungen für eine wohlfahrtsbezogene Umweltberichterstattung.

Développement économique des régions de montagne

L'utilisation durable du bois est en baisse depuis le milieu des années 1980. Pour des raisons économiques, le potentiel de bois issu de forêts suisses pouvant être exploité de façon durable n'est pas épuisé. Ce phénomène, qui perdure, a commencé dans les régions de montagne avant de toucher les autres territoires. La mise à profit de ce potentiel permettrait de garantir des prestations écosystémiques supplémentaires et de préserver des emplois régionaux dans la sylviculture et l'industrie du bois⁹⁶.

Le caractère multifonctionnel des écosystèmes va de pair avec des intérêts divergents (production d'énergie, protection de l'environnement, agriculture, tourisme, chasse, pêche). Il convient d'exploiter les ressources naturelles de façon rationnelle, de sorte que leur utilisation et les efforts consentis pour les préserver soient en adéquation. Il existe un antagonisme potentiel entre la protection et l'exploitation des ressources, de même qu'entre les différentes possibilités d'exploitation de ces dernières. Ces conflits sont des défis qui peuvent être surmontés, comme l'ont montré, par exemple, les «projets-modèles pour un développement territorial durable 2014-2018» de la Confédération⁹⁷. La coordination et la cohérence des mesures prises au titre de politiques sectorielles visant soit la protection soit l'utilisation des ressources naturelles continueront à gagner en importance, surtout au niveau régional.

A-2.2.12 Conséquences directes et indirectes du changement climatique

Les modèles climatiques indiquent que le réchauffement et les phénomènes météorologiques extrêmes frapperont l'espace alpin dans une mesure supérieure à la moyenne mondiale. En raison de leur topographie exposée, les régions de montagne sont particulièrement touchées par l'impact du changement climatique. Il faut s'attendre à une augmentation des catastrophes naturelles comme les intempéries, les inondations ou les vagues de chaleur. La tendance est à des étés plus secs et des hivers plus humides. En raison d'événements extrêmes comme les fortes précipitations, de la fonte des glaciers et du dégel du pergélisol, les modifications du paysage comme les coulées de boue et les éboulements vont très probablement se multiplier. Cela représente donc un danger accru pour les zones d'habitation et les infrastructures. Des mesures de prévention des catastrophes naturelles et de gestion des risques seront de plus en plus souvent nécessaires. Les risques naturels représentent un défi important dans les régions de montagne. Sans sécurité face aux risques naturels, les objectifs de la PERM ne pourront pas être atteints et les instruments de la Confédération décrits dans le présent rapport ne pourront pas non plus être mis en œuvre avec succès.

Les régions touristiques, surtout dans les Préalpes, souffrent particulièrement de l'élévation de la limite de la neige liée au changement climatique. Celle-ci va de pair avec un raccourcissement de la saison de ski entraînant des dommages économiques qui peuvent mener à la fermeture de stations de basse altitude et donc à la perte d'emplois. En été, le tourisme de montagne peut par contre bénéficier d'un temps plus doux et plus sec.

Pour les forêts suisses, un réchauffement de 1 à 2° signifie une élévation de l'étagement de la végétation compris entre 500 et 700 m. Ainsi les forêts de montagne situées à basse altitude et formées principalement de conifères vont laisser davantage de place aux arbres à feuilles caduques. L'agriculture et le secteur énergétique sont particulièrement touchés par cette évolution. Les communes et les secteurs économiques des espaces ruraux et des régions de montagne se doivent donc de renforcer adéquatement leur résistance par des stratégies d'adaptation aux effets du changement climatique. Il s'agit notamment d'identifier assez tôt les risques et les nouvelles opportunités liés à ce phénomène et d'axer les stratégies de développement en conséquence.

⁹⁶ OFEV 2013, Politique forestière 2020. Visions, objectifs et mesures pour une gestion durable des forêts suisses.

⁹⁷ ARE / OFEV / OFAG / SECO [éd.] (2018), Projets-modèles pour un développement territorial durable 2014-2018: utiliser intelligemment les ressources naturelles, Berne, 8 août.

A-2.3 Opportunités et risques par type d'espace

Les défis décrits ci-dessus, auxquels font face les régions de montagne, présentent des opportunités et des risques, qui dépendent beaucoup du type d'espace. Les opportunités et les risques selon les types d'espaces font l'objet du présent chapitre.

A-2.3.1 Espace urbain des régions de montagne

Les espaces urbains situés dans les régions de montagne sont pour la plupart des lieux qui, grâce aux conditions topographiques, sont facilement accessibles que ce soit au sein de la région de montagne ou depuis l'extérieur. Les avantages que présentent souvent l'utilisation des sols et l'accessibilité ont conduit par le passé à une concentration élevée d'utilisations, de population et d'emplois. Il en résulte actuellement des opportunités et des risques spécifiques, tant pour les espaces urbains que pour les autres régions ayant un lien fonctionnel avec ces espaces.

Au sein des régions de montagne, les espaces urbains sont ceux qui ont des opportunités immédiates de renforcer durablement la place économique. Ces opportunités résultent

- de la disponibilité d'une population active qualifiée;
- d'offres de services pour les besoins quotidiens, réguliers ou irréguliers;
- de la présence et de l'accès facile à des établissements de formation, de perfectionnement et de recherche;
- de l'existence, dans la plupart des cas, d'une infrastructure sociale facilitant l'exercice d'une activité professionnelle et la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale;
- de la proximité de paysages variés de grande qualité (loisirs, environnement de travail attractant);
- d'un potentiel de demande permettant de mettre rapidement sur pied une infrastructure rentable pour la numérisation.

Certaines zones industrielles situées dans des lieux attractifs permettent en outre le développement de sites offrant des surfaces habitables et commerciales modernes. De telles évolutions donnent des impulsions aux constructions urbaines et renvoient une image moderne et urbaine.

Grâce à la densité d'utilisation, à leur caractère central et à la région avoisinante, les espaces urbains disposent de la masse critique pour renouveler rapidement et développer les infrastructures et les services numériques.

La concentration des fonctions administratives et politiques dans les centres a un effet renforçateur sur l'attrait du lieu, le marché du travail, l'offre de services et les infrastructures.

Pour les centres urbains des régions de montagne, il existe néanmoins des risques persistants, qui sont :

- une perte rampante des fonctions de centre et d'approvisionnement (commerce de détail, système de santé, formation, etc.);
- une charge démographique (vieillesse de la population) croissante et supérieure à la moyenne et un besoin croissant et élevé de prise en charge et de soins hors cadre familial;
- un impact croissant du trafic, qui risque d'être difficile à maîtriser au sein de structures administratives fragmentées;
- un mitage continu du territoire jusqu'à former une agglomération continue, notamment dans les fonds de vallées et les vallées principales.

Ces risques, qui s'appliquent aussi plus généralement aux centres urbains et pas seulement aux centres urbains des régions de montagne, constituent un défi pour l'attractivité et la performance économique.

A-2.3.2 Espace périurbain des régions de montagne

Dans une répartition fonctionnelle des tâches avec les centres, l'espace périurbain des régions de montagne est typiquement utilisé comme lieu de résidence. Les emplois se concentrent dans les services à la population résidente. Les espaces périurbains situés dans les régions de montagne sont facilement accessibles avec un véhicule motorisé ou avec les transports publics.

L'espace périurbain maintient sa position de zone résidentielle grâce à la qualité qu'il offre en matière de logement, de paysage et d'activité (accessibilité, sécurité, loisirs). Il en résulte les opportunités de développement suivantes :

- possible croissance de la population grâce à des migrations au sein même des régions de montagne;
- quelques arrivées provenant d'autres régions si tant est que la qualité de l'habitat et de la localisation (p. ex. présence d'institutions de formation professionnelle de base et de formation continue) soit garantie;
- lieu de travail constituant une alternative aux centres pour une population qualifiée qui utilise les nouvelles possibilités offertes par la numérisation.

La proximité d'axes de communication et de nœuds, la présence d'une main-d'œuvre qualifiée et les prix avantageux de l'énergie (principalement l'énergie hydraulique) sont autant d'autres atouts pour certaines places économiques. Citons comme exemple, les possibilités d'installation pour les entreprises qui ont besoin de surface comme les entreprises de l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux (industrie MEM) ou les entreprises actives dans le domaine médical, la pétrochimie et les biotechnologies. En cas de croissance modérée, mais constante, les services orientés vers le marché local s'en trouveront renforcés, et les entreprises régionales permettront à une économie résidentielle stable de se développer.

La croissance des espaces périurbains au sein des régions de montagne s'accompagne de risques similaires à ceux des espaces urbains. Il s'agit notamment :

- du mitage du territoire et de la pression immobilière;
- de la surcharge du trafic et de la montée des coûts liés aux infrastructures;
- du besoin croissant en infrastructures sociales.

Ces risques peuvent exercer une influence négative sur les qualités du paysage et par là même sur l'attrait de la place économique.

Par ailleurs, en raison de la concurrence mondiale entre les places économiques, la pression se maintient sur l'industrie d'exportation de l'espace périurbain situé dans les régions de montagne. En cas de disparition d'emplois, l'exode et le trafic pendulaire ont tendance à augmenter, de pair avec une monostructure axée sur les services régionaux.

A-2.3.3 Espace rural périphérique des régions de montagne

L'espace rural périphérique au sein des régions de montagne se caractérise par un accès difficile, une topographie désavantageuse, une faible densité démographique et des structures économiques engendrant peu de croissance et de valeur ajoutée. En raison de la faible densité de la population et de l'habitat, l'espace rural périphérique conserve des possibilités d'exploitation des ressources naturelles et des énergies renouvelables.

Plusieurs opportunités existent afin de développer l'espace rural périphérique au sein des régions de montagnes :

- la production durable de matériaux de construction renouvelables;
- la production d'électricité à partir de sources renouvelables et de chaleur pour la consommation en ruban et les pics de charge;

Développement économique des régions de montagne

- la biodiversité, la qualité des sols et de l'eau, qui forment la base de services écosystémiques à vocation commerciale;
- les qualités architecturales et les qualités du paysage, qui sont autant de potentiels pour le tourisme et les loisirs;
- l'image et la perception qui peuvent être valorisées grâce à des labels régionaux et des labels de qualité pour les produits issus de l'agriculture et de la sylviculture, pour le tourisme, etc.;
- les modèles d'affaires numériques permettant de fournir des biens et des services indépendamment du lieu et de faciliter l'approvisionnement de base.

En combinant les nouvelles qualités de la localisation et la valorisation des potentiels naturels, l'espace rural périphérique au sein des régions de montagne peut investir un nouveau créneau en tant que lieu de résidence et de travail («third place»).

En ce qui concerne les risques pour les espaces ruraux périphériques au sein des régions de montagne, il convient de citer les grands désavantages en matière d'attrait de la place économique et ceux liés à l'accélération du changement structurel. En d'autres termes :

- l'exode des cerveaux et la mutation démographique qui en résulte (vieillissement de la population), avec une baisse du taux de participation au marché du travail et des recettes fiscales;
- la pression sur les coûts, qui menace le service universel;
- la baisse de l'utilisation des infrastructures avec des dépenses d'exploitation et d'entretien élevées;
- le manque d'investissement dans les infrastructures permettant de mettre à disposition des réseaux de données puissants et une infrastructure numérique.

En raison de la dérèglementation et de l'ouverture du marché, les espaces ruraux périphériques peuvent en outre être confrontés :

- à la baisse des revenus tirés de la production d'énergie et à la possible baisse future de la redevance hydraulique pour les budgets publics;
- à la poursuite du changement structurel dans l'agriculture;
- à la baisse des prestations et aux reports d'investissement dans les infrastructures dans les budgets publics.

Par ailleurs, si les capacités administratives ou les capacités des exécutifs communaux sont limitées, il n'est pas possible de réagir de manière adéquate face aux risques.

A-2.3.4 Centres touristiques alpins

Les centres touristiques alpins se caractérisent en particulier par de grandes qualités architecturales et paysagères. Celles-ci permettent depuis toujours à ces centres de se positionner au niveau international avec une vaste offre de prestations touristiques et d'infrastructures. La saisonnalité et les pics de demande entraînent des charges d'infrastructures élevées, et on observe souvent un grand déséquilibre entre les lits chauds et les lits froids.

Les centres touristiques alpins sont plus ou moins accessibles. Ils se développent en adoptant des structures urbaines et reprennent souvent des fonctions de centres pour le service universel (services de santé, de formation et de communication). Parallèlement, le réseau numérique peut continuer à se développer et les compétences requises à se renforcer. Ces évolutions et les offres qui se rapprochent de celles de l'espace urbain des régions de montagne favorisent les possibilités et attraits suivants :

- élargissement de l'offre touristique et innovation pour amoindrir la forte saisonnalité (demande principale en hiver);

Développement économique des régions de montagne

- développement des offres du tourisme de la santé (notamment dans les domaines de la prévention et de la rééducation);
- positionnement en tant que région abritant des emplois dans les services hors tourisme, sur la base de nouveaux modèles d'affaires numériques.

Des offres supplémentaires ainsi que la possibilité d'utiliser les canaux de distribution numériques et une collaboration (numérique) plus étroite (création d'offres complètes en ligne, partage de données) permettent de promouvoir ces régions en tant que destinations compétitives au niveau international. Les bases juridiques et les modèles du financement du tourisme et des infrastructures permettent de renouveler et de développer l'infrastructure touristique.

L'économie des centres alpins touristiques, peu différenciée, fortement axée sur le tourisme et basée sur des petites entreprises, devra composer avec les risques suivants à l'avenir :

- forte sensibilité aux variations structurelles, aux fluctuations de change, à la diminution de l'enneigement et aux reculs de la demande liés à la concurrence;
- faible productivité persistante et revenu inférieur à la moyenne;
- faible capacité d'investissement pour renouveler et développer l'offre;
- forte concentration de la demande sur quelques destinations (surtourisme);
- marché du travail de petite taille pour la main-d'œuvre très qualifiée.

À court terme, la limitation du nombre de résidences secondaires freine tant le développement du tourisme que celui des entreprises dans les centres alpins touristiques. Les conséquences macroéconomiques à moyen et long termes de l'initiative sur les résidences secondaires sont en revanche pour l'heure encore difficiles à estimer.

A-2.4 Comparaison internationale

Il convient de relever que, en comparaison avec les régions rurales de nombreux pays de l'OCDE, les régions de montagne suisses restent dans une situation enviable⁹⁸. Dans cette perspective, les disparités économiques entre les espaces urbains et ruraux sont modérées. Une étude actuelle sur l'espace alpin dans son ensemble et les régions voisines a montré que l'appartenance nationale d'une région a une influence beaucoup plus importante sur sa performance économique que ses caractéristiques géographiques⁹⁹. Sur ce point, les régions suisses tout comme les régions du sud de l'Allemagne sont particulièrement bien placées. En outre, les régions de montagne suisses consacrent une part comparable voire plus élevée du PIB à la recherche-développement que les régions de montagnes des pays voisins¹⁰⁰. Le nombre de demandes de brevet est relativement élevé. Bien qu'il existe des différences cantonales importantes, certains cantons de montagne se démarquent en comparaison internationale. Les montagnes représentent certes des frontières géographiques, mais, en Suisse, même les régions de montagne périphériques ne sont jamais vraiment éloignées des villes. En comparaison avec les pays de l'OCDE, l'exode ne constitue pas un problème et le vieillissement de la population est moins marqué que dans nombre d'autres régions de l'OCDE. Néanmoins, en comparaison avec les régions alpines, certaines régions des Alpes suisses affichent un taux de vieillissement supérieur à la moyenne¹⁰¹.

⁹⁸ OCDE (2011), Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse, 2011, Paris : Éditions OCDE.

⁹⁹ ESPON (2018), Alps 2050. Common spatial perspectives for the Alpine area. Towards a common vision, projet de rapport final, Luxembourg : ESPON.

¹⁰⁰ ESPON (2018), The Geography of New Employment Dynamics in Europe, Luxembourg: ESPON.

¹⁰¹ ESPON, (2018), Alps 2050. Common spatial perspectives for the Alpine area. Towards a common vision, projet de rapport final, Luxembourg.

A-2.5 «Mégatendances»

Pour le Conseil d'organisation du territoire (COTER), la mondialisation, la numérisation, l'individualisation, le changement climatique, ainsi que les migrations et l'évolution démographique sont autant de tendances lourdes («mégatendances» du développement territorial suisse)¹⁰². Il identifie également de nouvelles opportunités pour les espaces alpins, l'Arc jurassien et les Préalpes. Pour les espaces alpins, le rapport prédit l'apparition de «vallées productives» autour des villes alpines dans les fonds de vallées multifonctionnels des cantons de montagne. Grâce au bon développement des infrastructures numériques apparaissent des «villages saisonniers» connectés offrant une agriculture montagnarde de niche et des paysages sauvages attrayants. Des critères d'autorisation de construction stricts, mais flexibles permettent de réaffecter des bâtiments isolés situés en dehors des zones à bâtir au profit du tourisme alpin. Selon le rapport du COTER, ces possibilités ne permettent toutefois pas de contrecarrer totalement l'exode que subissent les régions éloignées des centres et certains villages ne devraient pas y survivre.

¹⁰² Le Conseil de l'organisation du territoire présente au Conseil fédéral un rapport sur les mégatendances dans le développement du territoire en suisse lors de la troisième année de la législature.

A-3 Documents cités

ARE (2014), *Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour espaces ruraux et les régions de montagne*, Berne: Office fédéral du développement territorial, juillet.

ARE (2016), *Perspektiven des Schweizerischen Personen- und Güterverkehrs bis 2040*, rapport principal, Berne: Office fédéral du développement territorial, août.

ARE / OFEV / OFAG / SECO [éd.] (2018), *Projets-modèles pour un développement territorial durable 2014-2018: utiliser intelligemment les ressources naturelles*, Berne, 8 août.

ARE / SECO (2019), *Rapport sur l'avancement de la mise en œuvre de la politique des agglomérations 2016+ et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne*, Berne.

Association suisse pour l'aménagement des eaux (2016), *Heimfall und Neukonzessionierung von Wasserkraftwerken*, fiche d'information.

Avenir Suisse (2017), *Strukturwandel im Berggebiet: Strategien zur Erschliessung neuer Wertschöpfungsquellen*, Zurich: Avenir Suisse, février.

Avenir Suisse (2018), *Konzessionen bei den Konzessionen: Varianten einer Reform des Wasserzinses*, Zurich: Avenir Suisse, mars.

BAKBASEL (2013), *Conséquences de l'initiative résidences secondaires sur le développement régional du tourisme et de l'économie*, Bâle: BAKBASEL, mars.

BAKBASEL (2017), *Nachfrageanalyse im Schweizer Alpenraum*, Bâle, janvier.

Bandi Tanner, M. / Lehmann Friedli, Th. (2018), *Herausforderungen für den Schweizer Tourismus: Synthese-/Inputpapier zur Weiterentwicklung der Tourismuspolitik*, sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie, Berne: SECO, 16 janvier.

Conférence gouvernementale des cantons alpins (2014), *Stratégie territoriale des espaces alpins en Suisse*, Coire.

Conférence gouvernementale des cantons alpins (2018), «La redevance hydraulique : une décision juste sur le fond et politiquement», communiqué de presse, Coire, 23 mai.

Conseil de l'organisation du territoire (2019), *Mégatrends et développement territorial Suisse*, Berne.

Commission européenne (2017), *Broadband Coverage in Europe 2016*, Luxembourg.

Conseil fédéral (2004), *Le service public dans le domaine des infrastructures*, rapport du 23 juin (FF 2004 4309).

Conseil fédéral (2015a), *Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne*, rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen, Berne, 18 février.

Conseil fédéral (2015b), *Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération*, Berne, 18 février.

Conseil fédéral (2017a), *Stratégie touristique de la Confédération*, Berne: Office fédéral des constructions et de la logistique.

Conseil fédéral (2017b), *Rapport d'évaluation de la loi sur la poste*, Berne.

Conseil fédéral (2017c), *Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié : rapport de monitoring 2017*, Berne.

Développement économique des régions de montagne

Conseil fédéral suisse (2018), *Le rôle des entreprises fédérales dans le développement des régions de montagne et des espaces ruraux*. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 16.3460 Hêche, Berne.

Conseil fédéral / Conférence des gouvernements cantonaux / Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement / Union des villes suisses / Association des communes suisses (2012), *Projet de territoire Suisse*, version remaniée, Berne : Office fédéral du développement territorial.

Demo SCOPE (2017), *Postversorgung in der Schweiz: Erhebung im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM*, rapport final, Bienne: Office fédéral de la communication, 9 novembre.

DETEC (2016), *Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) : fiche d'information «Le nouveau rôle de la caisse routière»*, Berne: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, 12 décembre.

DETEC (2018), *Organisation de l'accessibilité des points d'accès postaux : rapport et recommandations du groupe de travail sur le service postal universel*, Berne: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, 1^{er} mai.

EBP Schweiz AG / Flury & Giuliani GmbH / Université de Neuchâtel (2017b), *Zwischenevaluation «Projekte zur regionalen Entwicklung»*, étude sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture, Zurich/Neuchâtel, décembre.

Ernst Basler + Partner / Fachhochschule Nordwestschweiz (2011), *Die regionalwirtschaftliche Bedeutung der HTW Chur*, rapport final, Berne.

Ecoplan (2016a), *Le marché du travail dans le tourisme : faits et chiffres*, sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne: SECO, octobre.

Ecoplan (2016b), *Räumliche Entwicklung der Arbeitsplätze in der Schweiz: Entwicklung und Szenarien bis 2040*, sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne : ARE, janvier.

ESPON, (2018), *Alps 2050. Common spatial perspectives for the Alpine area. Towards a common vision*, projet de rapport final, Luxembourg: ESPON.

Fabrizio, K. (2009), «Absorptive Capacity and the Search for Innovation», *Research Policy*, vol. 38, n° 2.

Fédération suisse du tourisme (2016), *Prise de position: tourisme alpin*, Berne.

Helbling Business Advisors AG (2013), *Evaluation SGH 2013: Definitiver Schlussbericht*, Zurich, 22 mai.

Infras (2017), *Die Entwicklung der Kompetenzanforderungen auf dem Arbeitsmarkt im Zuge der Digitalisierung*, sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne: SECO.

Nordregio (2004), *Mountain areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries*, rapport 2004:1, Stockholm.

OCDE (2011), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse*, 2011, Paris: Éditions OCDE.

OFAG (2017a), *Rapport agricole 2017*, Berne: Office fédéral de l'agriculture.

OFAG (2017b), *Évaluation intermédiaire «Projekte zur regionalen Entwicklung»*, Zurich / Neuchâtel.

OFAG (2018), «AP 14-17» (page supprimée).

Développement économique des régions de montagne

OFAG (2018), «La répartition des paiements directs de la PA 14-17 correspond aux attentes», communiqué de presse, Berne : Office fédéral de l'agriculture, 18 octobre.

OFAG (2018), «Destination des produits agricoles» (dernière modification: 1^{er} mars).

OFAG (2018), «Montagne et alpage» (dernière modification: 1^{er} mars).

OFAG (2018), «Projets de développement régional (PDR)» (dernière modification: 17 juillet).

OFAG (2018), «Promotion de la qualité et des ventes» (dernière modification: 1^{er} mars).

OFCOM (2018), *Rapport sur la mise en œuvre de l'initiative du canton du Tessin: garantir une offre étendue de services à bande ultra-large sur tout le territoire national (16.306)*, Berne: Office fédéral de la communication, 19 janvier.

OFEN (2018), «Le Conseil fédéral propose de maintenir le plafond actuel de la redevance hydraulique jusqu'en 2024», communiqué de presse, Berne: Office fédéral de l'énergie, 23 mai.

OFEN (2018), «Le Conseil fédéral propose un nouveau plafond pour la redevance hydraulique», communiqué de presse, Berne: Office fédéral de l'énergie, 22 juin.

OFEN (2018), «Force hydraulique» (dernière modification: 1^{er} mai).

OFEV (2017), *Annuaire La forêt et le bois*, Berne: Office fédéral de l'environnement.

OFEV (2017), *Politique de la ressource bois*, Berne: Office fédéral de l'environnement, Office fédéral de l'énergie, Secrétariat d'État à l'économie.

OFEV (2018), «Parcs d'importance nationale» (dernière modification: 21 février).

Office fédéral de la statistique (2018a), *Évolution des emplois selon les régions MS, STATENT 2011–2015*, Neuchâtel.

OFROU (2017), *Route et trafic 2017: évolutions, chiffres et faits*, Berne: Office fédéral des routes.

OFS (2018b), *Mémento statistique de la Suisse 2017*, Neuchâtel.

Regiosuisse (2017a), *Rapport de monitoring 2016. Le développement régional en Suisse*, étude sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie, Berne : regiosuisse.

Regiosuisse (2017b), *Stratégies régionales de développement*, fiche d'information, Brigue.

Remund, S. (2018), *Pärke von nationaler Bedeutung: Evaluation der Strategie des BAFU zur Umsetzung der Pärkepolitik*.

Rudaz, G. / Debarbieux, B. (2013), *La montagne suisse en politique*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Rütter Soceco (2016), *Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkung im ländlichen und alpinen Tourismus*, étude sur mandat de la fédération suisse du tourisme, Rüschlikon.

SAB (2014), *Stellungnahme der SAB zur Schaffung eines Nationalstrass- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)*, Berne.

Secrétariat d'État à l'économie SECO (2013), *Analyse de l'efficacité du système de cautionnement, projet «Analyse d'impact»*, mars.

Secrétariat d'État à l'économie SECO (2018), «Allégements fiscaux – statistique annuelle 2017», janvier.

Développement économique des régions de montagne

Secrétariat d'État à l'économie SECO (2018), *Digitalisierung und Neue Regionalpolitik (NRP)*, rapport final, mars.

Staub, C. / Ott, W. (2011), *Indikatoren für Ökosystemleistungen: Systematik, Methodik und Umsetzungsempfehlungen für eine wohlfahrtsbezogene Umweltberichterstattung*, sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), Berne: OFEV.

Stucki et al. (2004), Stucki, E. / Roque, O. / Schuler, M. / Perlik, M. (2004), *Contents and impacts of mountain policies in Switzerland*, Zurich/Lausanne/Birmensdorf : École polytechnique fédérale (EPF) de Zurich, EPF Lausanne et Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage.

Swisscom (2017) *Engagement pour la Suisse, LTC et stratégie d'extension du réseau de Swisscom*, Berne: Swisscom.

UBS (2016), *Indicateur cantonaux de compétitivité 2016 : le potentiel de croissance se concentre dans les agglomérations*, Zurich: UBS.

Université de Berne (2014), *Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. Überreicht durch die Mitglieder der Strategieguppe «Motion Maissen»*, Berne: Secrétariat d'État à l'économie, juin.

WSL (2016), Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (2016), *Qualitätsmerkmale räumlich-strategischer Prozesse auf Regionsebene*, rapport final sur mandat de l'Office du développement territorial et du Secrétariat d'État à l'économie, Birmensdorf: WSL.

A-4 Liste des abréviations

Abréviation	Signification
ACS	Association des communes suisses
AGRIDEA	Association suisse pour le développement de l'agriculture et de l'espace rural
ARE	Office fédéral du développement territorial
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CFF	Chemins de fer fédéraux
CGCA	Conférence gouvernementale des cantons alpins
CIPRA	Commission internationale pour la protection des Alpes
ComCom	Commission fédérale de la communication
COTER	Conseil de l'organisation du territoire
CTE	Coopération territoriale européenne
DTAP	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
Fig.	Figure
FORTA	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
FSP	Fonds suisse pour le paysage
IP	Protocole internet
ISDN	Réseau numérique à intégration de services (<i>integrated services digital network</i>)
kWbr	Kilowatt théorique
LCdF	Loi fédérale sur les chemins de fer
LCFF	Loi sur les Chemins de fer fédéraux
LIM	Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LPO	Loi sur la poste
LTC	Loi sur les télécommunications
LTV	Loi sur le transport de voyageurs
LUMin	Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien
Mbit/s	Mégabits par seconde
OCFH	Ordonnance sur la compensation des pertes subies dans l'utilisation de la force hydraulique
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OITRV	Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs
OPO	Ordonnance sur la poste
OST	Ordonnance sur les services de télécommunication

Développement économique des régions de montagne

Abréviation	Signification
OUMin	Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière
PDR	Projets de développement régional
PERM	Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-LRB initialement)
PHR	Programme pilote territoire d'action
PLANAT	Plateforme nationale «Dangers Naturels»
PME	Petites et moyennes entreprises
PTA	Programme en faveur du trafic d'agglomération
RE	Recensement des entreprises
RIS	Systèmes régionaux d'innovation
RS	Recueil systématique
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SAFFA	Société coopérative de cautionnement pour les femmes
SDR	Stratégie de développement régional
SECO	Secrétariat d'État à l'économie SECO
TP	Transports publics
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
USAM	Union suisse des arts et métiers
UVS	Union des villes suisses