



Akademien der Wissenschaften Schweiz
Académies suisses des sciences
Accademia svizzera delle scienze
Academias svizras da las ciencias
Swiss Academies of Arts and Sciences

ICAS

Commission interacadémique de recherche alpine

Colloque de l'ICAS du 15 janvier 2015

Où vont les régions de montagne – quelle stratégie adopter ?

Compte-rendu

Annexe comprenant le programme et les sujets de discussion du colloque

Situation de départ

En 2014, plusieurs stratégies et rapports de base ont été élaborés et présentés au sujet du développement des espaces ruraux et des régions de montagne :

Titre	Origine	Lead
Stratégie territoriale des espaces alpins en Suisse	Projet de territoire Suisse (2012)	Conférence gouvernementale des cantons alpins
Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne, fondée sur le : <ul style="list-style-type: none">• Rapport d'experts à l'intention du SECO pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse• Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour les espaces ruraux et les régions de montagne	Motion Maissen (2011) Programme de la législature 2012-2015 de la Confédération	Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) Office fédéral du développement territorial (ARE)
Stratégie de l'UE pour la région alpine (EUSALP, 2013-2015)	Les macro-régions de l' Union européenne	Union européenne (UE)

L'utilisation durable des ressources naturelles, le renforcement des centres alpins, les équipements (transports, télécommunications) et une meilleure exploitation de la force hydraulique sont de première importance pour les **cantons de montagne**.

Pour la **Confédération**, il s'agit de répondre à une série de défis (voir ci-dessous) par des mesures politiques adéquates. Il faut pour l'essentiel :

- mettre explicitement en évidence l'importance et les prestations des espaces ruraux et des régions de montagne pour le développement durable de la Suisse ;
- mettre en œuvre de façon plus effective et plus efficace les politiques sectorielles existantes de la Confédération dans les espaces ruraux et les régions de montagne (avant tout la gouvernance) :
 - fixer des objectifs et des lignes d'action comme principes directeurs pour les politiques sectorielles existantes ;
 - prendre des mesures concrètes pour améliorer la coordination (territoriale) de la mise en œuvre des politiques sectorielles (meilleure approche des conflits, exploitation de synergies) ;
 - associer davantage des acteurs régionaux et locaux à la gouvernance (pour que les préoccupations des espaces ruraux et des régions de montagne soient mieux représentées).

Les rapports de base mentionnent comme défis importants entre autres :

- la mutation structurelle (agriculture, industrie, tourisme) et la compétition mondiale ;
- la faible compétitivité ;
- les nombreuses exigences et conflits d'utilisation ;
- les processus démographiques, de la forte expansion du milieu bâti et de la croissance de la population jusqu'à l'émigration ;
- la perte d'attractivité comme espace pour l'habitat et l'économie ;
- l'utilisation durable des ressources naturelles ;
- les conséquences du changement climatique ;
- la mise en danger de la cohésion et de la solidarité au sein et vis-à-vis des espaces ruraux et des régions de montagne.

Avec sa stratégie macro-régionale pour les régions alpines, l'**Union européenne** veut créer des synergies entre les politiques sectorielles existantes et renforcer le rôle actif des régions (y compris à l'intérieur d'Etats non membres de l'UE). Elle compte ainsi promouvoir la croissance durable et l'innovation (recherche → pratique), un développement territorial harmonieux par des infrastructures (transports, communications) respectueuses de l'environnement et l'utilisation durable des ressources naturelles et culturelles.

Même si les divers rapports et stratégies émanent de compétences politiques spécifiques, ils présentent néanmoins de nombreux points communs. Tous considèrent comme essentielles par exemple l'exploitation accrue et durable des ressources disponibles, l'amélioration des équipements, l'intégration des vallées urbanisées et des centres touristiques ou la cohésion entre les métropoles et les régions rurales et alpines.

L'ouvrage intitulé « **La montagne suisse en politique** », de G. Rudaz und B. Debarbieux , est paru également en 2013/2014. Les auteurs mettent en évidence que les régions de montagne ont eu pendant longtemps une place à part dans la politique suisse, mais que l'unité nécessaire pour cela (« pacte montagnard ») s'est toujours plus érodée au cours des dernières décennies (depuis 1990). Aujourd'hui, on parle de plus en plus de l'espace rural et moins des régions de montagne.

Discussion des stratégies et rapports de base existants

Les raisons pour lesquelles il faut ces stratégies et une politique fédérale ne sont pas claires. Les rapports de base de la Confédération abordent les problèmes connus, mais ne fixent pratiquement aucun nouvel objectif. Comparativement, les buts figurant dans la stratégie des cantons de montagne sont plus concrets.

Le fait que les régions de montagne soient un patrimoine commun de toute la Suisse (et non pas seulement des habitants des montagnes) n'est pas suffisamment pris en compte. Cela pourrait tenir à ce que depuis 1990, les régions de montagne sont toujours moins perçues comme unité territoriale et politique (encore faut-il se demander dans quelle mesure un espace alpin homogène a vraiment existé). L'hétérogénéité figure au premier plan au lieu de la disparité. Tant la politique de la Confédération que la stratégie des

cantons de montagne abordent cette hétérogénéité en particularisant les objectifs selon les différents espaces (fonctionnels). Dans la discussion, l'hétérogénéité fait ainsi l'objet d'une réflexion consciente qui doit conduire à différencier encore davantage les stratégies pour des parties de territoire et à promouvoir l'hétérogénéité comme potentiel de l'espace rural. Mais il est crucial que les différents types d'espace soient considérés non pas isolément, mais dans leur contexte (fonctionnel) territorial. Une politique de l'espace rural et des régions de montagne devrait donc être axée avant tout sur la cohésion et sur la cohabitation et moins sur l'élimination de disparités. A cet égard, la spécificité culturelle (et donc aussi la diversité nationale) joue un rôle essentiel.

Il est difficile, en outre, de gérer la limitation des espaces ruraux et des régions de montagne, parce qu'il n'est pratiquement plus possible aujourd'hui de différencier les styles de vie urbains et ruraux. Dans l'espace rural, l'urbanisation se manifeste notamment par l'apparition de petites agglomérations dans les vallées (par exemple Sion-Sierre) et par une forte industrialisation de zones de campagne (par exemple l'industrie horlogère dans le Jura). Il faudrait tenir encore mieux compte de ces parties spécifiques du territoire.

L'approche fédérale de la « politique de résolution des problèmes » est bien accueillie, en ce sens que la Confédération définit le cadre et le champ d'action (globaux et financiers), mais que les stratégies sont développées ensuite dans les parties concernées du territoire, si possible avec la participation des citoyennes et citoyens. La politique fédérale (des espaces ruraux et des régions de montagne) peut être ainsi adaptée régionalement. Les cantons jouent un rôle important, voire crucial, à cet égard. Par contre, cette approche ne permet pas d'obtenir une politique intégrale des régions de montagne, comme on la connaît par exemple en France (« politique des massifs »). En outre, on ne voit pas bien quel rôle la stratégie macro-régionale peut alors jouer pour l'espace alpin.

Des questions se posent à propos de l'organisation proposée dans les rapports de base pour mettre en œuvre la politique fédérale pour l'espace rural et les régions de montagne. Alors que le renforcement du réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER) est bien accueilli, la constitution (à côté de la Conférence tripartite sur les agglomérations) d'une seconde structure tripartite (Confédération, cantons, communes) est considérée comme peu pertinente, notamment du fait que – comme indiqué plus haut – l'espace rural est hétérogène et ne peut pas être traité de la même manière que les agglomérations. En outre, il ressort de la mise en œuvre de la loi sur l'aide à l'investissement (LIM) qu'il faut si possible éviter de créer de nouveaux niveaux (matériels ou territoriaux) d'acteurs, comme cela pourrait se produire par l'institutionnalisation des groupes d'acteurs régionaux prévus dans les rapports de base. Entre-temps, ces réserves ont été prises en compte côté Confédération : la mise en œuvre de la future politique fédérale pour l'espace rural et les régions de montagne est fondée sur des organes existants et ne fera pas appel à la création d'un second comité tripartite.

Dans le débat, il est en outre proposé de recourir à des instruments adéquats et démocratiquement légitimés pour créer des conditions permettant aux unités institutionnelles existantes de mieux se mettre en réseau. Des exemples seraient de faire usage de plans directeurs intercommunaux ou de développer des modalités de gestion des conflits (règlement de conflits d'objectifs entre politiques sectorielles) à l'échelon régional. Pour que cela réussisse, il faut que les cantons deviennent plus actifs et rendent possible la définition d'objectifs régionaux en conformité avec les stratégies générales. A cet égard, le canton de Berne avec ses conférences régionales est sur la bonne voie. Les parcs naturels régionaux pourraient également se développer vers de futurs modèles de coopération.

Conséquences des stratégies existantes

En Suisse, nous nous trouvons aujourd'hui, selon toute vraisemblance, à un tournant : il semble que nous nous orientons vers une politique de l'espace rural plutôt que des régions de montagne. Ces dernières devraient se servir des stratégies existantes pour adopter des positions communes.

Ces stratégies devraient avoir pour effet

- d'intensifier la coopération transfrontalière,
- d'améliorer la coordination des politiques sectorielles et
- de faire évoluer la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne vers une politique des régions de montagne et des espaces ruraux.

Les objectifs visés avec les stratégies existantes restent encore très généraux et doivent être spécifiés à l'échelon cantonal et régional. Ce processus dans les cantons et les régions devrait être soutenu par des approches prospectives. Un atelier prospectif est prévu comme prochaine étape : organisé dans le cadre de la plate-forme de dialogue sur le développement des régions de montagne, il doit permettre d'explorer des développements possibles jusqu'en 2030.

18.2.2015/ Scheurer

Annexe 1 : Sujets de discussion

a) Conséquences des stratégies existantes

Question générale : A quoi les régions de montagne devraient-elles ressembler en 2030 ?

Disparités : Les stratégies présentées peuvent-elles influencer l'évolution des disparités régionales ?

Croissance : Les stratégies présentées permettent-elles de promouvoir la croissance dans tous les types d'espaces ou faut-il à la rigueur, dans certaines régions, accorder la priorité au développement économique (énergie, tourisme événementiel, etc.) ?

Politique des régions de montagne : Comment la diversité des régions de montagne peut-elle être prise en considération dans la politique publique (Jura – Alpes, Alpes touristiques – périurbaines – rurales) ?
Dans quelle mesure l'évolution de la politique suisse des régions de montagne est-elle en phase avec les développements dans les pays voisins et dans l'UE ?

b) La gouvernance dans les régions de montagne

Question générale : En quoi cette gouvernance devrait-elle consister en 2030 ?

Nouveaux organes : Cette gouvernance peut-elle être encore développée si l'on complète avant tout des organes existants ? Les groupes d'acteurs régionaux proposés pourront-ils s'établir et avoir plus d'impact que les organisations actuelles ?

Concurrence entre lieux : Quel est l'effet des stratégies sur la concurrence entre lieux (entre Etats, cantons, régions, communes) ?

Influence sur la politique : Quel est l'effet des stratégies existantes sur la répartition des compétences entre les niveaux étatiques ?

Annexe 2 : Programme

- 13h15 **Allocution de bienvenue, introduction, objectif**
Thomas Scheurer, ICAS
- 13h30 **Rapport d'un atelier sur la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne** (état lors de la consultation consultative d'octobre 2014)
- **Travaux scientifiques de base**
Daniel Baumgartner, Institut de géographie de l'Université de Berne
 - **Mise en œuvre au niveau politique**
Annette Christeller Kappeler, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), et Olivia Grimm, Office fédéral du développement territorial (ARE)
- Rapports de base :
- Rapport d'experts à l'intention du SECO pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse (SECO 2014)
<http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05119/05145/index.html?lang=de>
- Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour les espaces ruraux et les régions de montagne (ARE 2014)
<http://www.aren.admin.ch/dokumentation/publikationen/00022/index.html?lang=de>
- 14h10 **Stratégie territoriale des espaces alpins en Suisse (Conférence gouvernementale des cantons alpins, 2014)**
Damian Jerjen, chef du Service du développement territorial du canton du Valais http://www.rkgk.ch/wp-content/uploads/2014/09/RKGK_StrategieAlpenraum_Bericht-Aug-2014_D.pdf
- 14h30 **Stratégie macrorégionale pour les régions alpines EUSALP (UE 2014)**
Silvia Jost, Office fédéral du développement territorial (ARE)
http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/alpine/index_en.cfm
- 14h50 **Pause**
- 15h10 **La montagne suisse en politique**
Bernard Debarbieux, Département de géographie et environnement, Université de Genève
- 15h30 **Discussion sur la question « Où vont les régions de montagne ? »**
Animation : Jörg Balsiger, Département de géographie et environnement, Université de Genève