



2024.00403

P.P. CH-1951
Sion

Poste CH SA

Messieurs les Conseillers fédéraux
Guy Parmelin
Chef du DEFR
Albert Rösti
Chef du DETEC
Palais fédéral nord
3003 Berne



Notre réf. /
Votre réf. /

Date

31 JAN. 2024

Politique des agglomérations et Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne 2024 - 2031. Consultation sur le projet de rapport du Conseil fédéral

Messieurs les Conseillers fédéraux,

Le Conseil d'Etat du canton du Valais vous remercie de lui avoir soumis, pour consultation, le projet de rapport « Politique des agglomérations et politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne : contribution de la Confédération au développement cohérent du territoire 2024-2031 ».

Le Conseil d'Etat du canton du Valais salue la vision stratégique de la Confédération de promouvoir un développement territorial cohérent qui valorise la complémentarité des centres urbains, des espaces ruraux et des régions de montagne. La poursuite d'une approche stratégique coordonnée et complémentaire à l'horizon 2031 entre la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne est primordiale pour consolider le développement équilibré et durable de la Suisse dans son ensemble.

La Suisse – comme toutes les régions du monde – est confrontée à des défis nombreux et complexes. Dans un territoire exigu et très sollicité, ces défis ne peuvent être relevés qu'en utilisant pleinement les différents potentiels, sans négliger certaines régions, au profit d'autres. Des politiques transversales telles que la politique des agglomérations et la Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, appréhendée communément, renforcent la cohérence de l'action politique dans son ensemble et facilitent l'atteinte d'objectifs globaux ambitieux. Il est dans ce sens pertinent que les politiques sectorielles à incidence spatiale soient à l'avenir mieux prises en compte dans la politique des agglomérations (AggloPol) et dans la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (PERM) et que ces deux politiques transversales fassent l'objet d'une actualisation en prévision de la période 2024 – 2031.

Le Conseil d'Etat du canton du Valais a longtemps plaidé pour l'instauration d'une politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne, à l'égal de la politique pour les agglomérations. Cela est chose faite depuis 2015. La politique de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux est cependant récente et n'a pas encore déployé d'importants effets. Les défis pour les régions en marge non seulement des grands centres économiques, mais aussi parfois éloignés des centres régionaux sont énormes : accessibilité, renforcement du tissu économique, maintien des services de base, conséquences du réchauffement climatique, etc. Nous peinons encore à voir dans le rapport présenté quels instruments spécifiques et mesures concrètes pourraient soutenir pleinement les régions rurales et de montagne dans l'affirmation et le



renforcement de leurs potentiels. Ces régions doivent pouvoir compter sur des centres régionaux forts, mais également développer leurs propres résiliences.

Le Conseil d'Etat du canton du Valais réaffirme l'importance d'un développement harmonieux et cohérent de l'ensemble des régions du pays basé non seulement sur un équilibre entre les régions, mais aussi sur un équilibre au sein des régions. La stratégie mise en consultation est une bonne base d'action qui devrait encore être précisée et concrétisée, notamment pour ce qui est de l'articulation entre l'AggloPol et la PERM et les nombreuses politiques sectorielles. A défaut de pouvoir mobiliser davantage de ressources budgétaires, il convient d'inscrire véritablement l'ensemble des politiques sectorielles – dont la politique pour la formation, la recherche et l'innovation – dans une perspective de développement équilibré et complémentaire du territoire suisse, dans son ensemble.

Ceci précisé à titre liminaire, nous apportons bien volontiers quelques éléments supplémentaires en reprenant les questions indiquées dans votre courrier d'accompagnement.

Question 1. Nouvelle orientation des deux politiques : vision commune, objectifs communs et spécifiques, plan d'action unique pour les différents espaces

Le canton du Valais souscrit à une conception commune et cohérente du développement territorial au sens large incluant l'ensemble des espaces. Cette vision commune doit amener complémentarité et équilibre entre les espaces et éviter que des régions entières ne soient « sacrifiées » au profit d'autres. Un équilibre entre les investissements réalisés dans les différents types d'espaces est à assurer. Cependant, comme nous relevons ci-après, il n'existe aucune politique phare pour la PERM, comparable aux programmes d'agglomération pour l'AggloPol.

Cela étant, nous craignons que le plan d'action unique proposé, même s'il renforcera les synergies et les transferts d'information, ne réponde pas suffisamment aux priorités spécifiques des espaces ruraux et régions de montagne. Une attention toute particulière à cette préoccupation est ainsi requise. A défaut, 2 plans d'action distincts mais coordonnés pourraient s'avérer plus pertinents.

Les contributions des politiques sectorielles à la réalisation des objectifs de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne sont essentielles, ne serait-ce qu'en raison des moyens financiers mobilisés. Une prise en considération plus systématique des politiques sectorielles dans la mise en œuvre des objectifs des politiques transversales AggloPol et PERM contribuera à une meilleure réalisation des objectifs transversaux. Le canton du Valais soutient explicitement la volonté exprimée de renforcer ce lien qui doit amener davantage de cohérence, mais également de moyens d'action. Les politiques sectorielles doivent contribuer activement au plan d'action, de manière générale, et plus spécifiquement encore pour la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

Question 2. Pertinence de la vision et des objectifs. Défis des agglomérations, espaces ruraux et des régions de montagne

Comme énoncé au point précédent, le canton du Valais adhère à la vision d'ensemble formulée au chapitre 5 du projet de rapport. Bien que distinctes, la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne s'inscrivent dans un même contexte global. Un développement cohérent de l'ensemble du territoire nécessite une approche et une démarche coordonnées.

Nous souscrivons également aux objectifs généraux formulés au chapitre 6. Leur formulation très générale leur confère une certaine universalité et intemporalité. Nous saluons plus particulièrement les déclinaisons ambitieuses des cinq objectifs pour les espaces ruraux et les régions de montagne figurant dans le commentaire. Mais pour que ces objectifs dépassent les déclarations d'intention, ils doivent être déclinés en mesures et réalisations concrètes. La réussite des AggloPol et PERM dépendra donc surtout du plan d'action qui sera défini et des synergies qui pourront être déployées avec les politiques sectorielles.

De plus, la question de la gouvernance du Développement cohérent du territoire afin d'assurer la mise en œuvre sur le terrain se pose, de même que celle de la définition des espaces fonctionnels. De notre point de vue, un objectif relatif à la promotion des coopérations à l'échelle supra-communale gagnerait à compléter la vision, afin d'étayer l'organisation de la PERM dans les objectifs et le plan d'action (quels acteurs, quelles tâches, quel périmètre, etc.).

Les exemples des projets d'agglomération ou des parcs d'importance nationale montrent que la mise en place d'une organisation de gestion pérenne permet d'assurer la mise en œuvre et le financement des mesures d'impulsion comme les projets-modèles pour un développement durable sur le long terme. Le cadre imposé par la Confédération pour les agglomérations et les parcs a contraint les porteurs de projet à s'organiser. La mise en œuvre d'autres outils visant un développement cohérent de l'espace rural et son développement économique va également dans ce sens. Pour exemple, les projets de développement régional à vocation agricole (PDR) démontrent un besoin conséquent en termes de ressources humaines et financières au niveau de la gouvernance du projet. Cette gouvernance est essentielle pour assurer la concrétisation et la réussite à long terme des projets.

A relever que plusieurs outils existent pour répondre à la vision et aux objectifs définis (au niveau ARE, OFAG, OFEV). La complémentarité de ces outils doit clairement être définie afin que ces derniers soient compris de manière claire et univoque auprès des différents acteurs intéressés.

Par ailleurs, des informations sur la manière dont la Confédération envisage de délimiter les différents espaces sont souhaitées. Les critères de définition des périmètres d'agglomération ont été définis de manière précise. Qu'en sera-t-il pour les espaces ruraux et les régions de montagne ?

Question 3. Mesures du plan d'action. Contribution des politiques sectorielles. Transfert d'expériences. Avenir pour les régions

Le canton du Valais soutient la poursuite des mesures actuelles et les développements proposés, moyennant les réserves formulées ci-après.

– Programme en faveur du trafic d'agglomération [9.1.1]

Les programmes en faveur du trafic d'agglomération, de par les importants moyens qui y sont consacrés et les projets concrets réalisés, sont les mesures phares de la politique d'agglomération. Ils ont fait leurs preuves et doivent être poursuivis.

Force est néanmoins de constater que les grandes réalisations concernent principalement les plus grandes agglomérations et qu'il n'existe pas d'équivalent pour les espaces ruraux et les régions de montagne. L'accessibilité de l'ensemble des territoires, au-delà des principaux centres et des périmètres des agglomérations, est importante. Évoquée depuis de nombreuses années, la révision du réseau des routes principales suisse doit notamment permettre une meilleure accessibilité des principaux centres touristiques. Elle se fait encore attendre.

L'accessibilité en transports publics des régions décentrées, bien qu'améliorée, reste aussi par endroit lacunaire. Des mesures volontaristes et emblématiques en matière de transport dans les espaces ruraux et les régions de montagne doivent être déployées, en parallèle des programmes d'agglomération, pour améliorer leurs dessertes. Les solutions innovantes en matière de mobilité [9.1.3] ne suffiront pas à améliorer fondamentalement le déséquilibre actuel.

En outre, faute de pouvoir créer un programme d'agglomération thématique distinct mais coordonné « Infrastructures climatiques et écologiques », il nous paraît important d'ajouter le thème du paysage dans la description de la mesure « Développement du Programme en faveur du trafic d'agglomération ». Cette thématique, bien que facultative actuellement, est souvent traitée dans les projets d'agglomération. Sur ce point, nous nous réjouissons que les zones bâties et les agglomérations puissent bénéficier d'un soutien dans le cadre du programme partiel « Qualité du paysage » de la convention-programme dans le domaine du paysage 2025-2028 pour des mesures de conservation et de valorisation au sens de l'art. 15 OPN. Il s'agit d'un exemple

concret de collaboration intersectorielle qui permet de répondre aux objectifs de la Stratégie 2024+.

– **Coordination pour la mobilité durable [9.1.3]**

Le canton du Valais partage pleinement la conclusion de poursuivre le programme de coordination pour la mobilité durable qui permet de tester des solutions non conventionnelles et innovantes.

Les régions rurales et de montagne décentralisées et les régions touristiques, soumises pour les premières à une faible demande et pour les secondes à d'importantes variations saisonnières ou en lien avec les conditions météorologiques, doivent pouvoir bénéficier d'approches innovantes et / ou basées sur des outils digitaux pour améliorer leur accessibilité et adapter l'offre à la demande (amélioration des correspondances, rabattage sur des lignes principales, etc.) et améliorer, dans ces régions également, la part modale des transports publics. Comme évoqué cependant au point précédent, ces mesures doivent aussi être accompagnées d'un développement des infrastructures de mobilité à même d'améliorer l'accessibilité en dehors des principaux centres urbains.

– **Contribution des politiques sectorielles aux objectifs de l'AggloPol et de la PERM**

La prise en considération régulière et systématique des politiques sectorielles aux objectifs de l'AggloPol et de la PERM constitue le développement conceptuel majeur présenté dans le rapport.

Il est indéniable que les effets territoriaux des politiques sectorielles sont, à l'exception notoire des programmes d'agglomération (qui constituent de facto quasiment une politique sectorielle à part entière) supérieurs aux autres mesures de l'AggloPol et de la PERM.

La mise en perspective des politiques sectorielles avec les objectifs AggloPol et PERM est donc totalement pertinente et doit être fortement encouragée. Le canton du Valais salue la formalisation de cette nouvelle orientation. Pour la mise en œuvre de cette mesure, nous appuyons l'avis de groupe d'évaluation externe selon lequel une collaboration de l'ARE et du SECO avec les autres services fédéraux pourrait s'avérer constructive afin de mieux adapter les instruments sectoriels aux besoins spécifiques de chaque espace (recommandation 2). Au niveau cantonal, les plans directeurs cantonaux remplissent cette tâche de coordination sans toutefois distinguer de manière systématique des objectifs et des tâches propres aux agglomérations, aux espaces ruraux et régions de montagne. Un chapeau fédéral pourrait inviter les cantons à faire de même.

Par ailleurs, la mise en évidence des politiques sectorielles présentée au chapitre 1.4 est intéressante, mais incomplète.

Nous regrettons ainsi l'absence, dans les politiques sectorielles prises en considération, de la politique de la Formation, recherche et innovation. De par les moyens qui y sont consacrés et les retombées qu'elle induit (retombées directes, renforcement sur le tissu économique, effets indirects ou induits, positifs ou négatifs comme la « fuite des cerveaux »), la politique FRI est certainement une des politiques sectorielles qui impacte le plus le développement d'une région. Elle contribue de ce fait directement à l'attractivité des principaux centres. Cette réalité ne peut être niée et doit être prise en considération.

La représentation schématique met également en évidence les moyens limités consacrés à la Nouvelle politique régionale et à la Politique du tourisme, alors que ces deux politiques sont souvent présentées comme « la planche de salut » pour les régions rurales et périphériques. Même si la NPR contribue à titre complémentaire au développement régional, celle-ci ne compte pas parmi les mesures de la PERM (rapport p. 26).

Enfin, la prise en considération des politiques sectorielles dans la PERM doit également amener à consolider les services et l'approvisionnement de base dans les régions les plus périphériques.

Ces derniers représentent des conditions-cadres essentielles pour la population et les entreprises des régions concernées. Ils doivent absolument être maintenus et développés.

– **Projets-modèles pour un développement territorial durable [9.1.2]**

Gestion des connaissances [9.1.4]

Transfert des expériences tirées des projets modèles [9.2.2]

Les projets modèles de développement territorial, favorisant les projets innovants et intersectoriels, ont fait leurs preuves. Les projets pilotes en matière de développement cohérent du territoire doivent absolument être poursuivis et renforcés.

Le canton du Valais porte une appréciation positive au développement de projets-modèles de la 5^e génération. Nous accordons aussi une importance toute particulière à la nouvelle mesure « Transfert des expériences ». Il est important que les expériences positives, passées et futures, puissent être répliquées et valorisées et que d'autres espaces fonctionnels puissent bénéficier des réussites des projets-modèles réalisés et des transferts d'expériences.

Une logique similaire s'applique pour la gestion des connaissances, qu'il importe de promouvoir à l'échelle des espaces ruraux et régions de montagne et des agglomérations (p.ex. Réseau Quartiers Vivants).

Il conviendra toutefois de veiller que l'extension évoquée des activités de Régiosuisse aux agglomérations ne se fasse pas au détriment des activités de cette dernière pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

– **Avenir pour les Régions [9.2.3]**

Le canton du Valais salue l'instauration de cette mesure principalement destinée aux régions rurales et de montagne, afin que celles-ci puissent mieux identifier, mobiliser et exploiter leurs potentiels. Permettre, respectivement faciliter, aux régions les plus périphériques de définir des stratégies et identifier les instruments appropriés pour les mettre en œuvre est indéniablement une bonne chose. Toutefois, au-delà du travail conceptuel, il faut réellement donner aux régions concernées les possibilités de concrétiser les visions élaborées en leur conférant des moyens et en exploitant tout le potentiel des politiques sectorielles. A défaut, AveniR produira de beaux concepts et de longs rapports, mais ne produira pas de grands effets.

Pour obtenir des effets globaux sur l'ensemble du territoire suisse, la mise en place de structures professionnelles est une clé importante de succès. Nous pensons notamment au modèle d'aide des parcs d'importance nationale dont la gestion est cofinancée par la Confédération. Si le financement des projets peut effectivement faire appel aux instruments des politiques sectorielles, une aide au lancement des structures de gouvernance pourrait être garante de résultats plus importants.

Compte tenu des ressources limitées actuelles, il s'agit au minimum de simplifier la charge administrative liée à la mise en œuvre de la mesure « AveniR » afin que les acteurs puissent se concentrer sur la mise en œuvre de projet.

Question 4. Echanges réguliers sur les thèmes de la politique des agglomérations, des espaces ruraux et des régions de montagne

Le canton du Valais, par son Service de l'économie, du tourisme et de l'innovation, son Service cantonal de l'agriculture et son Service du développement territorial, se tient à disposition pour participer à des échanges réguliers sur les thématiques relatives aux politiques des agglomérations, des espaces ruraux et des régions de montagne.

En conclusion, le canton du Valais soutient les développements proposés dans le rapport mis en consultation. Ceux-ci doivent néanmoins encore être renforcés, notamment pour les espaces ruraux et les régions de montagne pour lesquels il n'existe pas de mesures emblématiques comme le sont les Programmes d'agglomération pour les centres urbains.

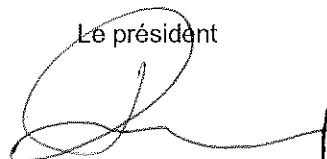
La mise en évidence de la contribution des politiques sectorielles aux objectifs de l'AggloPol et de la PERM renforcera ces dernières et augmentera la cohérence dans l'affectation des moyens. Il demeure néanmoins nécessaire de développer des instruments et des financements spécifiques pour les mesures destinées à renforcer l'attractivité des régions rurales et de montagne. Trop souvent, la seule NPR est invoquée comme l'instrument central de la Confédération destinée aux régions de montagne et à l'espace rural. Or, en comparaison d'autres politiques publiques, nous nous devons de constater que celle-ci est financièrement peu dotée, mais aussi peu comprise, si l'on se réfère, par exemple, aux discussions sur le budget 2024 de la Confédération.

Le canton du Valais attend de la Confédération qu'elle agisse de manière déterminée pour développer des instruments et des financements pour les mesures destinées à renforcer l'attractivité et l'accessibilité des régions périphériques, y inclus les villes-centres de ces régions qui jouent un rôle important, afin de renforcer le développement cohérent et harmonieux de l'ensemble du territoire suisse.

Nous vous remercions de nous avoir consultés et vous présentons, Messieurs les Conseillers fédéraux, nos meilleures salutations.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président



Christophe Darbella



La chancelière



Monique Albrecht

Annexe --
Copie à aemterkonsultationen@are.admin.ch