



Pour des périphéries vivantes en Suisse : Favoriser leur transformation par des démarches collectives

Management response du DEFR (SECO) et du DETEC (ARE)

1 Introduction

1.1 Tâche pour la législature 2020 à 2023

Durant la législature 2020 à 2023, le COTER a été chargé de traiter des perspectives de développement pour les périphéries au 21^{ème} siècle. Le présent document constitue la réponse au rapport publié le 22 février 2024 et intitulé « Pour des périphéries vivantes en Suisse : Favoriser leur transformation par des démarches collectives ». Pour mettre en perspective son expertise et élaborer un discours sur le sujet, le COTER a invité des personnes issues des périphéries (cf. liste des intervenants, rapport p. 57) et s'est également rendu sur le terrain dans divers types de périphéries.

2 Appréciation

2.1 Rapport

Le rapport s'inscrit à la suite de la législature précédente consacrée aux « Mégatrends et développement territorial en Suisse » (2019). Le COTER a fait le choix de traiter les périphéries selon cinq types de territoires, pour lesquelles les conséquences des mégatrends sont différentes : les périphéries urbaines, les périphéries d'agglomération, les centres régionaux, les périphéries rurales et les régions de montagne. Dans un chapitre dédié, le COTER identifie l'impact des mégatrends sur les différents types de périphérie, par exemple la difficulté de coordonner le logement, les transports et la protection du paysage dans les périphéries d'agglomération notamment. Le postulat de départ est un plaidoyer pour un « changement de perspective » : pour le COTER, des clichés négatifs persistent sur l'ensemble des périphéries. Ces clichés constituent une entrave à la transformation, alors que les ressources à disposition des périphéries sont faibles pour faire face aux grands changements de notre époque.

2.2 Vue d'ensemble

Le COTER prend acte du fait que les périphéries en Suisse, de par sa petite taille, ne sont pas comparables aux périphéries d'autres pays au territoire beaucoup plus vaste, comme l'Allemagne par exemple. En Suisse, le développement est assez homogène, y compris d'un point de vue économique. Le COTER propose une analyse pertinente sur les périphéries suisses, et sur l'importance du rapport entre centres et périphéries dans les différentes dimensions du développement : pour le développement économique, mais aussi d'un point de vue identitaire et environnemental. Pour le DEFR et le DETEC, le rapport vient confirmer les lignes directrices de ses deux politiques transversales que sont la Politique des Agglomérations (AggloPol) et la Politique pour les espaces ruraux et régions de montagne (PERM) qui s'appuient sur le Projet de territoire Suisse et constituent la contribution de la Confédération au Développement cohérent du territoire, ainsi que les bases de la politique des transports.

2.3 Point de vue

Dans son rapport qui vise à mettre en œuvre la vision de périphéries vivantes, le COTER prône des démarches qui ont trait à la Stratégie pour le développement durable de la Suisse. Il propose de poursuivre l'objectif d'une durabilité forte qui accorde la priorité à la protection des bases de la vie et à l'atténuation de la crise climatique.

Le COTER ne se limite pas à traiter différentes politiques sectorielles de la Confédération. Au contraire : il prône des approches transversales, la création de synergies aux interfaces des politiques sectorielles, p. ex. entre l'agriculture, la production énergétique, le tourisme et les activités économiques en général. Plutôt que des recommandations spécifiques adressées aux différents secteurs et offices fédéraux, le COTER met en exergue non seulement l'hétérogénéité des périphéries (les cinq types), mais la diversité des trajectoires auxquelles elles sont confrontées : 1) Croître là où la transformation apporte un bénéfice multiple ; 2) Préserver et maintenir les espaces ouverts nécessitant une protection ; et 3) Opter pour un déclin intelligent lorsque la cohésion est menacée. C'est au regard de ces trois trajectoires de développement envisagées que le DEFR et le DETEC répondent, avec la présente *management response*, aux suggestions élaborées par le COTER dans le rapport, notamment dans les recommandations.

2.4 Autres sujets en lien avec les périphéries

Le COTER n'aborde pas de manière systématique toutes les politiques de la Confédération qui ont trait à la question des périphéries. Le DEFR et le DETEC accordent de l'importance – pour ne nommer que quelques-uns des sujets – à la création de centralités par la qualité de la desserte et par une culture du bâti de qualité, aux emplois dans l'industrie manufacturière dans mais aussi en dehors des centres urbains, tout comme à l'évolution dans le domaine de l'agriculture et des systèmes alimentaires par exemple. En outre, le rapport aborde peu l'impact du développement des périphéries sur la qualité du paysage, ou comment les qualités paysagères peuvent être intégrées et soutenir le développement des périphéries. Le DEFR et le DETEC sont bien entendu conscients qu'un tel rapport ne saurait être exhaustif, étant données les conditions cadres : le très large spectre des thématiques traitées par la Confédération, le temps compté, les ressources limitées, sans oublier les difficultés liées à la pandémie de Coronavirus en début de législature.

3 Réponse

3.1 Changement de perspective

Le COTER constate dans son rapport que les périphéries sont victimes de clichés : ces territoires sont faussement considérés comme arriérés et défavorisés. Le COTER prône une approche résolument volontaire, permettant aux personnes qui œuvrent au sein des périphéries de dynamiser le développement sur la base des forces, laissant de côté les préjugés, parfois fortement intériorisés et ancrés dans la population locale. Le DEFR et le DETEC partagent ce point de vue : les politiques et instruments mis en œuvre par la Confédération reposent sur le dynamisme intrinsèque aux périphéries, dans une vision axée sur les opportunités, dans la logique du fédéralisme et de la subsidiarité. Par ailleurs, le Projet de territoire Suisse (2012) prône le principe d'action « renforcer les potentiels, ne pas vouloir tout partout » qui va dans le même sens. Le rapport du COTER constitue un apport important pour la mise à jour du Projet de territoire Suisse actuellement en cours.

Le COTER observe que les trajectoires des périphéries ne sont pas identiques. Le DEFR et le DETEC ont également pris acte du fait que les centres urbains en général, petits et grands, ont bénéficié d'une dynamique de croissance au cours des trente dernières années. Ceci n'a pourtant pas de conséquences en termes de répartition du Produit intérieur brut (PIB) par habitant en Suisse entre les différentes régions. Ainsi, les inégalités entre les territoires sont en effet moins importantes en Suisse qu'à l'étranger. Ces croissances ont des conséquences différentes selon les types de périphéries, et différentes formes de dépendances des périphéries à leur centre s'y manifestent. Le DEFR et le DETEC interprètent le rapport du COTER comme un appel aux différentes échelles institutionnelles à prendre leurs propres responsabilités conséquemment à ces processus de renforcement des centres et de périphérisations, mais aussi et surtout à faire évoluer les collaborations entre les centres et les périphéries. Le fédéralisme

est une chance pour la Suisse, dont l'unité nationale ne saurait par ailleurs faire débat. La Confédération agit pour le Développement cohérent du territoire, grâce à ses politiques à incidence territoriale et instruments y relatifs, mais communique également, et fait dialoguer les acteurs et actrices entre eux, à ce propos.

Le DEFR et le DETEC observent que le profil essentiellement rural des périphéries constitue un cliché qui imprègne aussi les représentations collectives de la population en Suisse, voire l'idée d'une autonomie des périphéries par rapport aux centres. Le DEFR et le DETEC rejoignent le COTER dans sa démarche lorsqu'il rappelle que les espaces à caractère urbain, et donc les périphéries y relatives, sont importantes en Suisse, puisqu'une majeure partie de la population y réside. Il en va de même pour le rapport structurel des périphéries aux centres : ce caractère relationnel reste plutôt méconnu, mais est pourtant essentiel au développement de ces différents territoires.

Les données qui nous renseignent sur les réalités territoriales, des centres, des périphéries, des espaces urbains et ruraux sont constamment mises à jour, comme dans l'actualisation des niveaux géographiques non-institutionnels ou le monitoring du développement économique régional de regionsuisse. Ces éléments doivent non seulement servir à l'interne des administrations dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques, mais également permettre le dialogue avec les acteurs et les actrices locaux. Par exemple, dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action AggloPol-PERM 2024-2027, la double question du rural et de l'urbain est traitée, notamment dans le cadre de la Conférence regionsuisse 2025.

Étant liés à la définition du développement durable retenu par la Confédération dans l'Agenda 2030, le DEFR et le DETEC n'adoptent pas le concept de durabilité forte tel que proposé par le COTER. Les politiques et objectifs concrets des politiques fédérales cherchent à promouvoir les trois dimensions de la durabilité simultanément – responsabilité écologique, solidarité sociale et efficacité économique. Pour des périphéries vivantes, il est essentiel de se pencher sur les questions de durabilité économique, sociale et environnementale.

3.2 Recommandations

Les recommandations du COTER s'adressent aux trois niveaux de l'État ainsi qu'à d'autres milieux qui, par leurs activités, exercent une influence sur le développement territorial. La réponse de la Confédération se focalise sur les aspects qui la concernent particulièrement. L'un des points forts du rapport tient sans doute au fait de concentrer les recommandations sur un nombre restreint, en visant à chaque fois trois à quatre champs d'action. Un autre consiste en l'effort d'illustrer graphiquement les propos.

Recommandation 1 : Tenir compte de l'hétérogénéité des trajectoires de développement des périphéries

La distinction entre les cinq types de périphéries que propose le COTER constitue un apport très important à la discussion plus large qui concerne le développement cohérent du territoire suisse. Comme le rappelle le COTER, les statuts centraux ou périphériques des territoires sont une caractéristique devant être mise en évidence. Cela peut se faire plus facilement à travers des démarches transversales stratégiques ou directrices, moins liées à la répartition des compétences entre les niveaux de l'état fédéraliste, telles que le Projet de territoire Suisse, des stratégies de développement ou des visions territoriales, plutôt que dans les politiques sectorielles ou les instruments d'aménagement du territoire grandement dépendantes de cette structure. Le Conseil fédéral a décidé de clarifier le rôle des différentes politiques sectorielles à incidence directe (et indirecte) sur le territoire dans le cadre du plan d'action AggloPol-PERM 2024 – 2027, notamment avec la mesure « Contributions des politiques sectorielles »¹. Le DEFR et le DETEC prennent donc la proposition du COTER comme une clé de lecture, utile pour l'approche transversale de différentes thématiques notamment.

Le COTER propose de formuler, là où cela est nécessaire et possible, des politiques fédérales plus respectueuses des spécificités au niveau régional et territorial. L'hétérogénéité des territoires est d'ores et déjà prise en considération dans plusieurs instruments et stratégies. Ainsi par exemple, la Conception « Paysage Suisse » (CPS) distingue les objectifs de qualité paysagère généraux et des objectifs de

¹ Le 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* sera publié en été 2024.

qualité pour paysages spécifiques². Par ailleurs, la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2), adoptée par le Parlement le 29 septembre 2023, va dans ce sens. Les cantons peuvent, dans des territoires définis sur la base d'une conception d'ensemble, prendre en compte les spécificités régionales et désigner, lorsque cela améliore la situation globale, des aires hors zone à bâtir offrant une meilleure utilisation du sol que le droit actuel. La procédure de consultation des dispositions d'exécution de la LAT 2 a lieu cet été.

L'exemple du tourisme constitue en outre aux yeux du DEFR et du DETEC un exemple parlant de la manière dont l'hétérogénéité des périphéries et des trajectoires de développement peuvent être prises en compte. En effet, le tourisme concerne l'ensemble de la Suisse, avec des enjeux pour les cantons et de nombreuses communes. Le tourisme est un phénomène hétérogène. Certaines stations touristiques de renommée mondiale constituent des centres urbains dans des régions de montagne, avec des infrastructures très développées. Des phénomènes typiques des centres d'agglomération s'y retrouvent, comme l'augmentation des prix du foncier, de l'immobilier et la gentrification par exemple. Dans des périphéries rurales ou de montagne, comme le montre l'exemple cité dans la Valle Onsernone, les synergies pour une transformation se déclinant dans les dimensions économique, sociale et environnementale peuvent être trouvées. Les instruments des politiques sectorielles de la Confédération permettent de mobiliser ces ressources, notamment la Stratégie touristique de la Confédération, de même que la Nouvelle politique régionale (NPR). Entre ces deux extrémités du spectre des destinations touristiques, un grand nombre de territoires se trouvent plus ou moins concernés par le tourisme international, les résidences secondaires, le tourisme hivernal compromis à basse et moyenne altitude par le changement climatique, etc. Pour mener à la transformation appelée de ses vœux par le COTER des lieux touristiques établis confrontés à de contraintes structurelles et aux mégatendances, des solutions sont encore à trouver.

Selon la logique proposée distinguant les trois types de trajectoires, les opportunités sont différentes. Mais parce que les périphéries sont dépendantes des centres, où se concentrent les emplois et les services à la population en général, ces opportunités semblent plutôt se limiter au secteur touristique-résidentiel. L'enjeu, pour l'ensemble du territoire suisse, est de faire face et de limiter, dans la mesure du possible, le changement climatique, tout en soutenant l'emploi et la qualité de vie, dans tous les territoires. Autrement dit, le caractère vivant ne peut pas se réduire à l'aspect résidentiel, et doit proposer des emplois, des logements y relatifs, et permettre l'accès aux services de base.

Recommandation 2 : Viser des stratégies multifocales et encourager la pensée transversale

Le DEFR et le DETEC prennent note de l'importance soulignée par le COTER d'une masse critique d'acteurs et actrices pour le développement des périphéries et leur transformation. Ce facteur déterminant est bien connu de l'ensemble des politiques à incidence territoriale, et c'est en ce sens que sont promues de longue date les démarches de mise en œuvre de politiques publiques à l'échelle des espaces fonctionnels, à commencer par l'aménagement du territoire. En promouvant cette idée directrice du Développement cohérent du territoire³, la Confédération encourage d'ailleurs les cantons et communes à coopérer à cette échelle pour élaborer et mettre en œuvre leurs propres politiques.

Le COTER recommande l'élaboration de stratégies à caractère transversal sur le terrain, dans les communes et les régions. Le DEFR et le DETEC rappellent ici que les possibilités offertes par les politiques sectorielles pour entreprendre ce genre de démarches sont d'ores et déjà à la disposition des régions. La NPR permet par exemple d'entreprendre des démarches stratégiques pour l'économie. Dans les régions périphériques concernées, ces démarches traitent de fait souvent des aspects touristiques et résidentiels mis en évidence par le COTER (exemple d'un projet à Bivio). Des instruments d'autres politiques sectorielles sont également à disposition. Ainsi, la Conception « Paysage suisse » propose une approche intégrée du paysage, qui comprend toute une série d'aspects tels que l'aménagement, l'activité physique ou économique. Au niveau de l'agriculture, les Projets de développement régionaux (PDR)

² Paysages urbains, périurbains, à dominance rurale, de haute montagne, utilisés principalement par l'agriculture, marqués par le tourisme, et remarquables.

³ Les quatre idées directrices du développement cohérent du territoire sont : 1) Les politiques à incidence territoriale favorisent la collaboration horizontale et verticale. 2) Les centres et périphéries – aussi bien dans les espaces ruraux que dans les zones plus urbanisées – se mettent en réseau. 3) Les acteurs pensent et agissent en termes d'espaces fonctionnels, ils exploitent les synergies, réduisent les conflits existants et en évitent de nouveaux. 4) Les régions identifient, exploitent et renforcent leurs potentiels.

peuvent être mentionnés. Toujours dans le domaine agricole, des stratégies multifocales se traduisent également dans la mise en œuvre d'une approche du système alimentaire impliquant conjointement des sites dans les centres et les périphéries. Ces types de projets sont, pour le DEFR et le DETEC, similaires aux stratégies multifocales proposées par le COTER. En outre, dans le plan d'action de la Politique des Agglomérations et de la Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne 2024 – 2027 contribuant au Développement cohérent du territoire, la Confédération prévoit de promouvoir encore davantage le programme Processus de développement de l'espace rural (PDER) de l'OFAG, qui permet l'élaboration de stratégies à caractère transversal dans une démarche encore plus similaire à celle recommandée par le COTER (participative).

Les connaissances tirées des programmes évoqués ci-dessus et tirées des projets-modèles pour un développement territorial durable soutenus dans le cadre de l'axe thématique « Encourager des stratégies de développement intégrales » ont par ailleurs montré que le problème se situe moins dans l'élaboration de la stratégie que dans sa mise en œuvre, du fait du manque de ressources. La Confédération mettant à disposition les moyens via ses différents instruments, les succès dans les régions dépendent grandement de la collaboration entre les cantons. Ces derniers sont par ailleurs responsables pour un grand nombre d'éléments déterminants pour le caractère vivant des périphéries, dont l'ensemble des services de base (exemple de la Maternité Alpine).

Le DEFR et le DETEC soulignent enfin que la Confédération travaille de manière multifocale de longue date pour l'élaboration de diverses démarches stratégiques, à commencer par la Stratégie pour le développement durable 2030. De multiples démarches intersectorielles sont mises en œuvre, par exemple pour ce qui concerne la culture du bâti. En ce qui concerne les « plateformes interdisciplinaires pour l'échange et la coopération entre les différents secteurs » proposées par le COTER, la Confédération bénéficie des efforts consentis au travers du réseau fédéral du Développement cohérent du territoire. Elle recommande fortement cette démarche aux cantons et grandes communes qui sont en mesure de mettre en place un tel réseau.

Recommandation 3 : Créer de nouvelles formes de centralité dans les périphéries

Pour le DEFR et le DETEC, le polycentrisme se comprend de manière différente selon les trajectoires. Pour les territoires en croissance, c'est-à-dire les périphéries à proximité de centres présentant une masse critique suffisante, la Suisse peut compter sur son expérience pour gérer la croissance de manière intelligente. Premièrement, les centres régionaux doivent pouvoir s'intégrer de manière claire et affirmée dans le Projet de territoire Suisse. C'est résolument en ce sens que s'orientent les politiques des transports. Deuxièmement, les périphéries d'agglomération continueront quant à elles à bénéficier des Programmes en faveur du trafic d'agglomération (PTA). Les expériences ont montré que la création d'infrastructures de transport public et d'interfaces multimodales en périphérie s'accompagne de changements de pratiques, comme le montre l'exemple de la Glattal étudié par le COTER. Dans le cadre de ses différents plans sectoriels, et notamment via la Politique des transports, la Confédération favorise la création de centralités, et ainsi de « Croître là où la transformation apporte un bénéfice multiple ».

Dans les trajectoires de préservation et de maintien, ainsi que dans celles de déclin intelligent, la transformation via la création de nouvelles centralités est moins évidente. Au-delà des centralités relatives aux infrastructures, des démarches sont entreprises pour accroître les connaissances dans ce domaine. Ainsi, un « laboratoire réel consacré au déclin intelligent » est financé en 2024 dans la région de Albula, dans le cadre du programme ESPON⁴ (RURALPLAN). Les résultats attendus de cette recherche sont des connaissances sur les innovations en matière de planification et de gouvernance qui pourront aboutir à des mises en œuvre concrètes, permettant d'accompagner les processus de déclin. Cependant, les cantons et les communes sont ici en première ligne pour identifier les territoires concernés d'abord, et pour accompagner ces changements structurels ensuite.

⁴ La participation suisse à ce programme est financée par le SECO au titre de mesure d'accompagnement pour la mise en œuvre de la NPR.

Recommandation 4 : Mettre en œuvre des partenariats entre les périphéries et les centres

Dans les périphéries d'agglomération et les centres régionaux, les actions des politiques publiques consistent à accompagner un changement structurel au sens d'une répartition de la croissance et de ses conséquences, positives comme négatives. Les conséquences de ces changements structurels dans les centres débordent aussi sur les périphéries rurales et de montagne, par exemple avec le développement de zones résidentielles et le flux de pendulaires. Le risque de l'étalement urbain est limité par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Le DEFR et le DETEC partagent l'avis du COTER en ce qui concerne l'importance des partenariats entre les périphéries et les centres, que ce soit par des coopérations intercommunales ou sous d'autres formes.

Le DEFR et le DETEC observent que les collaborations intercommunales se multiplient dans les régions pour faire face à différentes problématiques (éducation, santé, culture, tourisme voire transports, etc.). Les périmètres de ces espaces fonctionnels thématiques *ad hoc* ne se recoupent pas systématiquement. Le fédéralisme permet aux cantons d'utiliser leur marge de manœuvre en matière de développement du territoire pour soutenir ces démarches, et aussi dans le cadre des plans directeurs. C'est le cas également dans la mise en œuvre de politiques co-financées par la Confédération comme la NPR. Toutes ces démarches ont pour objectif de coordonner au mieux les dynamiques de développement à l'échelle des espaces fonctionnels. Les cantons endossent une responsabilité pour les partenariats entre les périphéries et les centres en ce qui concerne les services de base, mais aussi pour l'identification des ressources propres aux différents territoires permettant de mettre en place des stratégies multifocales gagnantes. La Confédération, elle, agit en complémentarité.

Recommandation 5 : Renforcer la résilience et favoriser le dialogue

De manière générale, la Confédération s'engage tant que faire se peut en matière de développement durable et de lutte contre le réchauffement climatique. Depuis août 2019, le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif d'équilibrer le bilan des gaz à effet de serre de la Suisse d'ici à 2050. La Stratégie climatique à long terme de la Suisse, approuvée en janvier 2021, fait suite à l'Accord de Paris. Avec l'acceptation de la loi sur le climat en juin 2023, un grand pas a ainsi été franchi pour soutenir l'ensemble de la Suisse en matière de résilience climatique.

Aux niveaux social et économique, différents offices fédéraux ont observé une grande capacité de résilience des périphéries rurales et de montagne suite aux *lock-down* dus à la pandémie de Coronavirus : des opportunités ont été saisies, en premier lieu en matière d'attractivité. Ici encore, en lien avec l'attractivité touristique, il faut pourtant compter avec d'éventuelles conséquences négatives (hausse des prix de l'immobilier) qui se combinent aux conséquences des changements structurels en faveur des centres (gentrification). Le DEFR et le DETEC sont sensibles à cette problématique et partagent les préoccupations du COTER en la matière. Le plan d'action sur la pénurie de logements prône la collaboration entre les acteurs concernés pour faire face à ce genre de défis.

Pour le DEFR et le DETEC, la participation de la population et le dialogue sont essentiels, car les attentes au niveau local sont déterminantes. Les expériences sur le terrain en aménagement du territoire en général et dans les projets-modèles pour un développement territorial durable en particulier, ainsi que dans la mise en œuvre des politiques sectorielles, montrent que les attentes de la population concernent avant tout un développement qualitatif, qui passe par des opportunités d'emploi sur place principalement, mais aussi d'innovation, de cohésion sociale et de développement durable. La réalisation de projets permettant d'atteindre des objectifs concrets et à long terme repose sur la capacité à mobiliser les ressources locales, par des partenariats entre les centres et les périphéries. Toutefois, comme cela a été exposé aux points précédents, la marge de manœuvre de la Confédération est ici limitée. Dans le cadre des différentes politiques, par exemple avec le réseau des parcs suisses, ou le réseaux quartiers vivants mis en œuvre en collaboration avec l'Union des villes suisses, ou encore des formations, informations et plateformes d'échange mis à disposition via les offres de regiosuisse pour le développement cohérent du territoire, la Confédération s'engage pour favoriser les échanges d'expériences entre les communes, les régions et les cantons. C'est aussi grâce à ces échanges qu'émergent les idées et les démarches d'acteurs et actrices engagés pour le développement de leur région.

4 Conclusion

La vision d'ensemble qu'offre le rapport « Périphéries vivantes » du COTER était jusqu'à présent rare, voire inexistante, dans le discours sur le développement territorial en Suisse. Le DEFR et le DETEC apprécient tout particulièrement cette contribution à une question cruciale pour la cohésion nationale.

Le DEFR et le DETEC remercient le COTER pour ses réflexions. Les apports extérieurs à l'administration fédérale et au parlement sont indispensables à l'évolution des politiques fédérales à incidence spatiale. Le travail sur les périphéries en Suisse, sur lequel le COTER s'est penché pendant toute une législature, est ainsi un apport précieux à la discussion concernant le développement régional et territorial futur.

Berne, 7 octobre 2024

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO



Helene Budliger Artieda
Secrétaire d'Etat

Berne, 25.9.2024

Office fédéral du développement territorial ARE



Maria Lezzi
Directrice