

regioS 04/10, article principal

Un développement porté par des centres régionaux forts

Le renforcement des centres régionaux est l'un des cinq piliers de la Nouvelle politique régionale (NPR). Cet objectif doit aussi profiter au bassin rural des centres régionaux. Les acteurs du développement régional disposent pour cela d'une bonne marge de manœuvre. Le grand défi consiste désormais à dégager un effet maximum en choisissant les bons projets et les bonnes mesures. Plusieurs approches des plus prometteuses illustrent ce que l'on peut et ce que l'on doit obtenir.

Pirmin Schilliger – Lucerne

« Les centres régionaux sont les moteurs du développement. » C'est l'un des principes fondamentaux de la NPR énoncés à l'article 2 de la loi fédérale sur la politique régionale. Sa portée est précisée ailleurs dans la loi, qui souligne par exemple que les efforts déployés dans le cadre de la NPR doivent être focalisés sur les centres régionaux mais que simultanément, il faut aussi chercher des partenariats entre ces centres et leurs environs.

Les ressources doivent être mobilisées de façon à dégager un effet maximum. Ce précepte s'appuie sur les effets dits de centre, ou d'agglomération, inhérents à la concentration d'une population ou d'acteurs de l'économie sur un territoire. Ces effets sont, pour l'essentiel, un coût par habitant plus bas pour les infrastructures et une offre de services attractive, plus large. Les économistes résumant ces effets par le terme de « économies de gamme et d'échelle », soit le résultat de la combinaison de plusieurs avantages économiques (taille, réseau, branche, domaine).

Certaines lois sont universelles

Les experts du développement territorial sont unanimes : ces lois économiques ne sont pas valables uniquement pour les grandes villes. Elles le sont aussi pour les centres régionaux. Le professeur Martin Schuler, directeur de la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT) à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), renvoie à cet égard à l'acquis de l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM) : « On a pu remarquer que les centres attiraient des services publics mais aussi des entreprises privées et qu'ils se comportaient donc en véritables moteurs de leur région. » Quant au professeur émérite d'économie, René L. Frey, dans son ouvrage « Starke Zentren – Starke Alpen » (« Centres forts – Alpes fortes, publié en 2008) il souligne lui aussi que les régions urbanisées, grâce à leur compétitivité, sont les vrais moteurs de croissance de l'économie nationale. Et à ce titre, les centres régionaux jouent un rôle spécifique, important, pour la desserte du milieu rural.

Le géographe Christian Martin Schmid porte un regard nuancé sur cette fonction de moteur (voir l'interview en page 18). Dans sa thèse sur la dynamique des relations socio-économiques dans l'Arc alpin¹, il identifie plusieurs types de centres et affirme dans sa conclusion que ceux dotés d'un secteur tertiaire bien développé sont aussi ceux qui ont le plus gros impact sur leur bassin naturel. En revanche, les centres de type industriel ne pourraient agir sur la dynamique de développement de leur région qu'en présence d'un réseau de sous-traitants et d'acheteurs suffisamment dense. Mais étant donné qu'aujourd'hui, même les PME sont de plus en plus tournées vers le monde, la tendance va plutôt en sens inverse. En d'autres termes, leurs partenaires en amont et en aval sont de moins en moins régionaux et de plus en plus internationaux.

Ce qui fait dire à Schmid que tous les centres ne sont pas forcément des moteurs de croissance. Il n'en demeure pas moins, comme le montrent ses analyses, que de nombreux centres jouent tout de même un rôle important en empêchant un déclin régional. Et de conclure que « dans les régions périphériques, les centres ont pu stopper l'hémorragie des places de travail et ralentir le tarissement de l'offres de services. »

Un bon jalon

Les spécialistes, même s'ils ne cautionnent pas tous le principe de la NPR sans réserve, s'accordent au moins à dire qu'il pose les bons jalons pour les acteurs du développement régional. « En tout cas, il est plus judicieux de concentrer les ressources que d'arroser toute une région. Et c'est aussi valable lorsqu'un centre régional ne parvient pas à stimuler le développement autour de lui », argumente le professeur Jürg Inderbitzin de l'Institut pour l'économie d'entreprise et l'économie régionale (IBR) de la Haute école de Lucerne.

Mais dans quel sens les acteurs doivent-ils agir ? Où exactement ? Pour quels centres régionaux doivent-ils mobiliser leur énergie et les fonds d'encouragement ? Pour quelles activités, quels projets ? Ces questions esquissent le champ d'action de la NPR. Par exemple, qu'est-ce qui permet de dire d'une localité qu'elle est un centre régional ? Est-ce parce qu'elle est au cœur d'une région de planification, parce qu'il s'agit d'une « ancienne » région LIM, d'une région d'emploi, d'une région de redéploiement économique, ou tout simplement du chef-lieu du district ? Ou bien s'agit-il encore d'une simple localité au cœur d'un intense réseau fonctionnel ?

Les centres ont-ils une taille minimale ?

Toutes ces questions aboutissent à la définition d'une tâche de première importance : l'identification des centres régionaux susceptibles d'être soutenus. C'est un défi qui peut d'ailleurs se révéler explosif et qui n'est pas sans conséquences. Car en déterminant de nouveaux centres régionaux, il se peut que l'on jette les bases d'une nouvelle orientation territoriale. La simple question de savoir si une localité doit avoir une taille minimale pour prétendre au statut de centre régional échauffe les esprits. Martin Schuler rappelle les critères valables lors de la création des régions LIM, soit une taille minimale aux alentours de 2000 habitants. C'est le cas d'Ilanz, dans la Surselva, ou de Scuol, en Basse-Engadine. Toutes deux assument encore un grand nombre de fonctions de centre pour leur région.

¹ Christian Martin Schmid, Dynamik sozioökonomischer Zentrum-Umland-Beziehungen im schweizerischen Alpenraum. Thèse présentée à l'EPFZ. Zurich, 2010.

« Mais d'une autre côté », souligne-t-il, « certains centres de moyenne importance, qui sont pourtant nettement plus grands, peinent aujourd'hui à offrir la densité de services minimale pour rester attractifs aux yeux de leur région et de sa population. »

Les centres examinés par Christian Martin Schmid couvrent un spectre beaucoup plus large : entre 120 et 21 000 employés, de 210 à 33 000 habitants. Bon nombre de ces centres n'atteignent donc pas, même de loin, la population qui ferait d'eux une ville. « Mais le critère décisif », explique Schmid, « n'est pas tant la taille qu'une certaine compétitivité qui repose souvent, justement dans les petits centres, sur une idée spécifique, une méthode de production spéciale ou la mise en valeur réussie d'une particularité régionale. »

Une marge de manœuvre bien encadrée

La version provisoire du « Projet de territoire Suisse » ébauche aussi un cadre stratégique et propose des « territoires de projet » à caractère métropolitain, urbain et rural, voire alpin, en accordant plus d'importance aux relations fonctionnelles que dans le cadre strict des frontières communales actuelles. Pour une vallée latérale, cela pourrait revenir à encourager la population résidente à ne pas partir, en lui assurant un approvisionnement suffisant en biens et services de base dans le centre régional. Mais comme le souligne le « Projet de territoire Suisse », cela doit se faire dans le cadre d'une combinaison optimale entre tourisme doux, agriculture et artisanat.

La combinaison d'une approche axée sur l'aménagement du territoire avec les approches de la NPR axées sur l'innovation et la croissance doit déboucher sur des idées originales. « Il faut tenir compte de tous les aspects du développement régional », précise encore Inderbitzin. Il s'ensuit que les ressources et les projets de la NPR viennent souvent se greffer sur des réalisations de plus grande envergure, qui couvrent plusieurs politiques sectorielles. Plusieurs projets illustrent ce phénomène. Certains avaient été lancés dans le cadre d'autres programmes d'encouragement – par exemple comme projet-modèle de la politique des agglomérations. A l'instar des quelques exemples mentionnés ci-après, ils sont désormais soutenus en partie à travers des projets complémentaires, avec les fonds de la NPR.

- **Plan d'affectation supra-communal de Thoue** : l'objectif de ce projet est de créer une zone d'activité régionale au nord de Thoue. Les communes de l'agglomération qui participent à ce projet – Steffisburg, Heimberg, Uetendorf et Spiez – renonceraient à créer de nouvelles zones d'activités. Outre le développement et la promotion de la zone d'activité régionale en commun, la réalisation de ce projet implique aussi la mise en place d'un mécanisme de compensation des charges et des profits entre Thoue et les quatre communes partenaires. Certains détails doivent encore être précisés comme la forme juridique du projet. Les premières propositions sont à l'étude.
- **Pool de développement de Castione près de Bellinzone** : ce projet lancé en 2006 en qualité de projet-modèle de la politique d'agglomération vise à créer un nouveau pôle de développement économique à Castione, au nord de l'agglomération de Bellinzone. Grâce à l'emploi coordonné d'instruments issus de la politique des agglomérations, de la NPR, du plan directeur et de la promotion économique du canton, la portée du projet a pu être étendue au-delà des frontières strictes de l'agglomération pour englober toute la région. Les plans d'affectation communaux

sont actuellement en phase de redéfinition pour laisser la voie libre aux investisseurs privés.

- **CAPACities** : le projet CAPACities de Roveredo-Mesolcina entend développer un concept résidentiel pour les « jeunes personnes âgées ». La réalisation du contournement autoroutier et le réaménagement du centre du village de Roveredo sont les éléments déclencheurs de ce projet de construction qui doit redynamiser la commune. Roveredo voudrait mettre des logements à la disposition des personnes âgées avec le concours d'investisseurs privés, non seulement pour la population vieillissante du val Mesolcina mais pour des retraités « immigrants ». Cette politique de croissance focalisée sur une tranche de population bien définie devrait renforcer les fonctions centrales de la commune.
- **Vision Zurzibiet** : ce projet-modèle de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) montre comment une région périphérique du nord de l'Argovie comptant quelque 31 000 habitants pourrait envisager son développement. La vision implique une vaste réforme politique du territoire, qui doit aboutir à la création de deux centres et à la fusion de 24 communes au sein de trois entités, avec des fonctions clairement attribuées à chaque espace : logement, travail, loisirs, tourisme et détente (voir l'article en page 15).
- **Complexe immobilier de la gare d'Ilanz** : avec ce complexe immobilier, Ilanz veut consolider sa position de « première ville sur le Rhin » en devenant un centre de services et d'achats plus attractifs et en renforçant sa fonction de plaque-tournante de la Surselva. Urs Giezendanner, manager régional, en est convaincu : « En réalisant ce projet, nous pourrions aussi apporter beaucoup à toute la région. » Des différends juridiques entre les parties au projet engendrent toutefois des retards dans la planification.
- **Centre de compétences pour les médecines complémentaires** : en étoffant l'offre de l'hôpital régional dans le domaine des médecines complémentaires, Langnau veut se positionner clairement en tant que centre régional. En exploitation depuis 2003, le service de médecine complémentaire de l'hôpital régional est encore à ce jour le seul de Suisse établi dans un hôpital public de soins aigus. L'établissement régional entend capitaliser sur son rôle de pionnier dans ce secteur de niche du domaine de la santé publique et collabore à cette fin avec la faculté de médecine de l'Université de Berne dans le cadre d'un projet NPR.

Ces exemples font ressortir au moins trois axes de développement principaux :

1. **Focalisation sur l'élargissement de l'offre de services publics et commerciaux** des centres régionaux. « C'est la bonne stratégie, confirme Inderbitzin, car selon notre analyse les moteurs de croissance les plus efficaces sont les centres animés, attractifs. »
2. **Concentration des fonctions**, par exemple le regroupement de postes de travail dans un centre artisanal et industriel dont l'entretien, le pilotage et la fiscalisation sont partagés entre plusieurs communes. La condition au bon fonctionnement d'une telle répartition des tâches est la définition d'une solution assurant une compensation équitable des charges et des profits.

-
3. **Réformes structurelles** par lesquelles des régions et leurs centres se réorganisent et se redéfinissent globalement. L'éventail des solutions ne s'arrête pas au renforcement de la coopération intercommunale. Il peut aller jusqu'à la fusion de plusieurs petites communes en une ou plusieurs grandes entités plus fortes, qui peuvent aussi assumer des fonctions de centre plus ciblées.