

Commission d'experts

« Réexamen et nouvelle conception de la politique régionale »

NOUVELLE POLITIQUE REGIONALE (NPR)

Résumé du rapport final

Zurich, le 6 février 2003

Résumé

1. Situation initiale et objectif

Réorientation incomplète en 1996

L'actuelle politique régionale a été conçue en 1974, avec la loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM) en tant que principal instrument. En 1996, on réorienta cette politique dans les grandes lignes mais sans changer d'instruments. Graduellement, l'évolution des conditions générales amena une remise en question des objectifs mêmes de la politique régionale (surtout la réduction des disparités) et de ses instruments (notamment le financement d'infrastructures et le soutien à des entreprises individuelles).

La politique régionale ne correspond plus aux nouvelles réalités

Une nouvelle orientation de la politique régionale s'impose aussi parce que certains programmes arrivent à terme, ne sont plus financés ou doivent être réexaminés en réponse à des interventions parlementaires.

Une nouvelle conception incontournable

Cela étant, le seco a institué une commission d'experts externe et l'a chargée de définir des objectifs, de développer des stratégies et d'esquisser des conditions institutionnelles pour une politique régionale suisse tournée vers l'avenir. La commission n'était pas censée proposer des mesures concrètes pour mettre en œuvre la nouvelle politique.

Mandat de la commission d'experts

2. Changement des conditions-cadre

Le défi : la compétition internationale pour les sites économiques

La rapidité et l'étendue de la globalisation ainsi que l'avancée de l'intégration européenne ont intensifié la compétition pour les sites économiques. Cette situation place la politique régionale suisse devant de nouveaux défis.

Dans ce contexte, mentionnons trois importantes problématiques de politique régionale :

Disparités

- *L'accroissement des disparités régionales* - De plus en plus, les agglomérations sont les moteurs de la croissance économique. Mais dans le sillage de la globalisation, elles doivent faire face comme les régions périphériques à des problèmes structurels et à une diminution des places de travail. Cependant, vu la plus grande concentration de pôles d'innovation porteurs et la plus forte diversification des emplois, les agglomérations sont mieux armées pour relever par elles-mêmes les défis de l'heure.

Une croissance économique en baisse

- *Des faiblesses de croissance* - Certes, la Suisse figure toujours dans le peloton de tête des pays les plus riches de la planète, mais depuis quelques années sa croissance économique stagne. Comparée à d'autres pays, la Suisse a nettement rétrogradé au cours des 10 à 20 années dans le classement du niveau de vie, pour l'essentiel en raison de problèmes de productivité. La productivité stagne plus particulièrement dans l'économie domestique.

De la petite échelle à l'échelle de grandes régions

- *Changement d'échelle* - Dans les domaines culturel, politique et institutionnel, notre pays est encore et toujours caractérisé par un mode de pensée et d'action à petite échelle, inspiré des rapports de proximité géographique. Or, du point de vue économique, les frontières entre les régions et les cantons sont depuis longtemps obsolètes, dégagant progressivement des régions plus vastes, structurellement cohérentes, composées d'un centre, de son agglomération et d'une large zone périurbaine, souvent complémentaire. Par ailleurs, plusieurs régions frontalières font preuve d'un dynamisme particulièrement grand. La tension augmente entre le maillage serré des structures politiques et celui,

plus large, des structures économiques. Dans ce contexte, l'avenir des régions rurales et périphériques dépend dans une mesure déterminante de leur capacité à tirer profit des impulsions de croissance et de développement générées par les centres et les grandes zones économiques.

Les instruments actuels de la politique régionale sont insuffisants

La politique régionale menée jusqu'ici a induit des effets de redistribution notables dans le domaine des infrastructures, et encouragé avec succès la coopération intrarégionale. Mais son approche stratégique et ses instruments ne sont plus à la hauteur des défis actuels et à venir liés à la compétition internationale toujours plus vive pour les sites économiques.

Les conditions-cadre de la politique nationale changent également :

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT)

- Pour autant qu'elle obtienne le feu vert du Parlement et de la population, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) déchargera la politique régionale et la soutiendra. Au plan financier, la politique régionale est actuellement dotée de 80 à 100 millions francs par année alors que la RPT disposera de plus de 3 milliards de francs ; il va de soi que la RPT reprenne les tâches relatives à la redistribution interrégionale, jusqu'ici le cheval de bataille de la politique régionale. Celle-ci pourra dès lors se concentrer sur des objectifs d'efficacité et de croissance.

Service public

- Selon les lois en vigueur, la politique d'approvisionnement de la Confédération – soit la garantie à l'échelle du territoire national du service public dans les domaines (partiellement) privatisés des infrastructures de réseaux (chemins de fer, postes, télécommunications, radio et télévision) – reprendra elle aussi certaines tâches qui étaient auparavant du ressort de la politique régionale.

Politique des agglomérations

- Avec son rapport « Politique des agglomérations de la Confédération », de décembre 2001, le Conseil fédéral s'est clairement prononcé en faveur d'une promotion des villes et des agglomérations, qui regroupent aujourd'hui près de 70 pour cent de la population suisse. Par là, la politique d'organisation du territoire, dont la politique régionale fait partie, ne se confine pas aux régions de montagne et aux régions en difficulté économique mais s'étend à tout le territoire. Avec des programmes comme INTERREG, qui visent à promouvoir la coopération transfrontalière, elle dépasse même les frontières nationales.

Réorientation des politiques sectorielles à incidence spatiale

- Toujours dans le contexte de la concurrence internationale pour les sites économiques, différentes politiques sectorielles de la Confédération ont été réorientées. Mentionnons la politique agricole (passage des subventions à la production et à l'écoulement de produits aux paiements directs) ainsi que la politique en matière de formation, de recherche et de technologie.

Développement durable

- Afin d'empêcher que la croissance économique (en espérant qu'elle redémarre) se fasse au détriment de l'environnement naturel et de la cohésion nationale, la Confédération a fait du développement durable le principe fondamental de sa politique.

Au vu de ces changements en profondeur du contexte international et national, la Suisse doit repositionner sa politique régionale. Telle est aussi la conclusion des experts de l'OCDE dans leur rapport « Examen territorial de la Suisse », publié en 2002.

3. Vision de la nouvelle politique régionale (NPR)

Vision d'avenir

Partant des nouveaux défis et conditions-cadre exposés plus haut, la commission d'experts a esquissé une vision de la politique régionale axée sur le long terme et partant

des idées suivantes :

*Au centre : la
création de va-
leur et
l'innovation*

- Des centres et des agglomérations forts, qui fonctionnent comme moteurs du développement de la Suisse dans son ensemble.
- Des régions rurales et périphériques dynamiques, qui profitent des impulsions générées par les centres, s'orientent vers les grands espaces économiques et créent ainsi leur propre plus-value.
- L'exploitation du potentiel de création de valeurs dans les régions par l'innovation et l'esprit d'entreprise.
- Le respect des principes du développement durable, afin de garantir une croissance qualitative.

La NPR vise à la transmission d'impulsions de croissance des grands centres vers les régions périphériques. Il faut donc distinguer entre le rapport global au territoire dans l'orientation politique et les zones de promotion à proprement parler de la NPR.

Si la nouvelle orientation réussit, le potentiel de croissance de la Suisse, à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières, sera mieux exploité en faveur d'une diminution à moyen terme des disparités régionales.

4. Objectifs de la NPR

*Des places de
travail compétiti-
ves*

La NPR vise à créer des places de travail compétitives dans les régions. Elle contribue ainsi indirectement à l'urbanisation décentralisée de la Suisse. Pour ce faire, elle renforce la productivité et la compétitivité d'entreprises et d'institutions, partant, de systèmes régionaux de production. Dans ce contexte, la chaîne d'effets suivante revêt une importance centrale :

Plus-value économique, écologique et sociale

- *Création de valeurs* – Le renforcement durable de la compétitivité des régions passe forcément par la création efficiente de valeurs ajoutées aux plans économique, écologique et social.

Innovation

- *Capacité d'innovation* – Le moteur pour la création de plus value est la capacité des régions à générer et à réaliser de nouvelles idées dans les régions, ainsi qu'à développer plus avant les projets en cours.

Esprit d'entreprise

- *Esprit d'entreprise* - La capacité d'innover présuppose, à son tour, la présence dans la région d'individus qui pensent et agissent à la manière d'entrepreneurs, ainsi qu'un investissement correspondant (en argent, en temps, en talent, etc.).

Ces objectifs marquent en fait un changement de paradigme dans la politique régionale : la redistribution top-down à petite échelle (surtout dans le cadre des 54 régions LIM), qui était la forme de promotion en usage jusqu'ici, est remplacée par le soutien à des initiatives émanant de la base, qui visent la création de valeurs à l'échelle de grandes régions.

Il s'agit d'atteindre ces objectifs par une approche stratégique à trois volets : l'encouragement de processus d'innovation, la coordination avec les politiques sectorielles et le développement régional de réseaux de connaissances et de compétences.

5. Lignes de force stratégiques de la NPR

Soutien au processus d'innovation

La NPR veut faciliter et favoriser les initiatives dans les domaines économique, mais aussi social, écologique et culturel, car elles sont le moteur de l'innovation et de la compétitivité, de la croissance et de la qualité de vie, de la dynamique et de l'identité régionales. Autant dire que l'objectif-clé de la PNR consiste à promouvoir les processus de

création de valeurs.

Les trois lignes de force stratégiques de la NPR sont les suivantes :

Systèmes de création de valeur et clusters

- La NPR encourage les initiatives qui soutiennent des systèmes de création de valeurs et des clusters régionaux. Par cluster, on entend une concentration de pôles de création de valeurs, qui s'influencent et se fructifient mutuellement. On distingue plusieurs types de clusters, notamment sectoriels, techniques, scientifiques et logistiques. L'important est que les entreprises se stimulent entre elles, ce qui se traduit à long terme, à l'intérieur de ces clusters, par une plus forte dynamique d'innovation et une compétitivité accrue.

Accès au savoir faire

- La NPR encourage l'accès au savoir faire, un prérequis pour la capacité d'innover. Dans les régions, il s'agit de mieux exploiter l'infrastructure de formation et de recherche existante, et donc de mettre à profit le savoir déjà disponible. L'intensification des échanges de savoir favorisera le développement et la réalisation de nouvelles idées.

Utilisation des impulsions des centres

- La NPR veut aider les régions rurales à mieux exploiter les impulsions données par les grands centres. Ces centres peuvent aussi se trouver dans un pays limitrophe. Il est capital que les régions de montagne et les espaces ruraux profitent de ces impulsions et les fassent fructifier. La NPR soutiendra donc les projets qui renforcent les réseaux avec les centres et/ou les réseaux horizontaux dans les régions.

A l'avenir, des régions plus vastes, qui peuvent aussi englober des régions étrangères limitrophes, mettront en place des programmes de création de valeurs, les accéléreront et les piloteront selon les principes du développement durable (intégrant les dimensions économique, écologique et sociale).

*Coordination
avec les politi-
ques sectorielles*

La politique régionale est étroitement liée à d'autres domaines politiques, en règle générale mieux dotés en ressources et qui ont une influence plus directe sur le développement des régions que la politique régionale elle-même. D'où l'importance cruciale d'une meilleure coordination et concertation avec les politiques sectorielles concernées. Des règles du jeu et un modèle de cofinancement plus efficaces devraient permettre de mieux remplir cet objectif de toujours de la politique régionale.

*Réseaux de sa-
voir faire*

La mise en œuvre de la NPR présuppose des connaissances fondées sur les corrélations régionales du développement et sur les modes de fonctionnement des économies régionales. Or, des statistiques et des études à ce sujet font aujourd'hui défaut. Il importe dès lors de créer, dans le cadre d'un réseau de compétences, un système d'information sur le relevé et l'interprétation de données structurelles et de pronostics de développement à l'échelle régionale (monitoring), ainsi que de promouvoir la recherche appliquée ciblée et la formation et le perfectionnement de responsables et de spécialistes en matière de politique régionale.

6. Les instruments de la NPR

*Promotion de
projets émanant
des régions de
montagne et des
espaces ruraux*

La NPR encourage en priorité la mise en réseau de projets qui émanent de régions de montagne et de régions rurales, et qui remplissent les conditions suivantes :

- Ils correspondent aux objectifs et à la stratégie de la NPR, c'est-à-dire qu'ils se traduisent par des partenariats avec des centres et par des réseaux régionaux, et ont un impact pour la région.
- Ils sont initiés et réalisés par des entreprises – à comprendre au sens large par des personnes qui veulent

entreprendre quelque chose – ou groupes d’entreprises.

- Les responsabilités au sein de l’organisme chargé du projet, et entre celui-ci et d’autres participants, sont clairement réglées.

7. Répartition des tâches de la NPR

Les cantons en tant que premiers interlocuteurs de la Confédération

Les cantons sont les premiers interlocuteurs de la Confédération dans la mise en oeuvre de la NPR. Par leur politique, ils influent notablement sur la qualité de leur région en tant que site économique ; il est donc logique qu’ils soient davantage impliqués. La Confédération veut aussi créer des incitations afin de renforcer les coopérations intercantonale, interrégionale et internationale dans la mise en oeuvre.

Des organismes à géométrie variable

Les projets sont menés par des organismes responsables à géométrie variable. Selon les objectifs et les idées-forces des projets, ceux-ci seront composés d’acteurs interrégionaux, intercantonaux ou internationaux. Les régions LIM, qui ont accumulé une longue expérience dans ce domaine, pourront jouer ici un rôle important.

Règles du jeu

Pour la collaboration entre la Confédération, les cantons et les organismes responsables des projets, les règles suivantes s’appliquent :

Conventions de prestations

- Les objectifs des projets sont fixés dans un processus de concertation entre la Confédération, les cantons et les organismes responsables des projets, et font l’objet de conventions de prestations.

Objectifs visés

- Les projets doivent viser des objectifs d’efficacité mesurables. Des règles sont convenues pour suspendre les projets voués à l’échec.

- Financement combiné*
- Les ressources sont apportées conjointement par la Confédération, les cantons et les organismes responsables des projets sous la forme de contributions globales. La participation de tiers est possible et souhaitée.
- Transparence*
- Une grande transparence est de mise dans l'utilisation des moyens. Les subventions transversales doivent être évitées.
- Autonomie financière*
- Les projets doivent s'autofinancer et produire des gains à plus long terme.
- Monitoring et évaluation*
- La Confédération surveille l'avancement des projets et contrôle la réalisation des objectifs (monitoring et évaluation). Elle peut déléguer ces tâches à des tiers.

8. Mise en œuvre de la NPR

- Programme quadriennal*
- La NPR devrait reposer sur une loi-cadre, qui stipule l'élaboration d'un programme de législature quadriennal avec des objectifs clairs. Le premier programme est prévu pour la période dès 2008. Le seco doit entamer rapidement les travaux préparatoires.
- Incitations financières*
- Pour ce premier programme, on envisage une série d'instruments de type incitatif pour l'élaboration et la réalisation de projets et de conventions de prestations, pour une aide à la définition de projets ou de programmes, et pour un travail de persuasion par le développement et la diffusion des connaissances et compétences pertinentes.
- Délai de transition pour les projets pilotes*
- Le délai de transition doit pouvoir être garanti par un instrumentaire idoine de politique régionale. Il faut mettre ce temps à profit plus spécialement pour récolter des expériences avec des projets-pilotes – au-delà des instruments de politique régionale encore en cours.

*Engagement plus
efficace des
moyens avec un
impact plus élevé*

La commission d'experts n'a pas établi l'ampleur des moyens financiers nécessaires pour la NPR. Elle part toutefois de l'idée que ces moyens seront du même ordre de grandeur que jusqu'ici mais qu'ils peuvent et doivent être utilisés de manière plus efficace et avoir un impact plus grand.

Financement

La commission d'experts a discuté de plusieurs idées concernant les mécanismes de financement. Elle a pensé p. ex. à la transformation de l'actuel fonds LIM en une fondation en faveur des régions de montagne. On pourrait également envisager le transfert des moyens financiers que la Confédération alloue aujourd'hui dans le cadre des autres programmes de politique régionale (cautionnements, crédits à l'hôtellerie et aux stations de villégiature, aide aux zones économiques en redéploiement, coopération interrégionale, etc.) dans un fonds pour l'innovation.

Comparaison synoptique entre la politique régionale actuelle et la nouvelle politique régionale

	Politique régionale actuelle	Nouvelle politique régionale
Principal objectif	Réduire les disparités régionales (redistribution entre régions)	Stimuler la compétitivité des régions en soutenant la croissance et l'innovation
Lignes de force	Promotion des infrastructures Encouragement d'entreprises individuelles Promotion des réseaux	Promotion de processus d'innovation (systèmes de création de valeurs et de clusters, accès au savoir faire, utilisation des impulsions générées par les centres) Intensification de la promotion des réseaux ; coordination avec les politiques sectorielles Réseau de savoir faire « développement régional »
Bénéficiaires	Régions de montagne Régions ayant des problèmes économiques (fortement affectées par la désindustrialisation)	La Suisse dans son ensemble et les régions limitrophes, comme cadre de référence pour le développement de programmes et de projets
Niveau des mesures	Petite échelle Délimitation fixe (54 régions LIM, etc.)	Grande échelle Géométrie variable
Approche	Amélioration des facteurs d'implantation de sites (infrastructure) Création de places de travail (diversification)	Création de valeurs et innovation Observation des principes du développement durable
Impulsions de développement	Top-down et bottom-up	Bottom-up (entrepreneurs, innovateurs)
Tâches de la Confédération	Promotion et cofinancement de concepts de développement régional Approbation et cofinancement de projets individuels	Encouragement de pôles régionaux d'innovation (clusters) et de réseaux Soutien de projets pilotes Encouragement de l'auto-organisation Etablissement de règles du jeu Monitoring et évaluation
Instruments de financement	Financement de projets par – le fonds LIM – des crédits annuels pour des programmes de promotion régionale spécifiques	Contributions globales à des (grandes) régions pour des concepts novateurs év. « Fondation en faveur des régions de montagne » et « Fonds à l'innovation »