

07.000

**Message
relatif au programme pluriannuel de la Confédération
2008-2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle
politique régionale (NPR) et son financement**

du 28 février 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous priant de les adopter, le projet d'arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération 2008-2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) et le projet d'arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

28 février 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le présent message se fonde sur les art. 14 et 22 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale. Ces dispositions prévoient que l'Assemblée fédérale fixe, dans un programme pluriannuel de huit ans, les priorités, le contenu et les mesures d'accompagnement de la promotion au titre de la politique régionale, ainsi qu'un plafond de dépenses limité à huit ans pour de nouveaux apports au Fonds de développement régional.

Le projet d'arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel donne la priorité, au titre de mesures directes de promotion, au soutien des systèmes régionaux de production axés sur l'exportation et du changement structurel dans le tourisme. Il définit en outre, à titre de deuxième priorité et subsidiairement aux politiques sectorielles, les structures de production de biens ou de services qui s'appuient sur les ressources propres aux régions de montagne et à l'espace rural en général, à savoir le secteur énergétique, l'économie agricole et la formation.

En définissant le contenu de la promotion et les règles de sélection pour les conventions-programmes entre la Confédération et les cantons, le projet vise à garantir que la mise en œuvre de la politique régionale respecte les principes de l'économie de marché.

Les mesures d'accompagnement ont pour objectif:

- de créer des synergies entre la politique régionale et les autres tâches de la Confédération qui ont un impact sur le développement territorial;*
- d'assurer le professionnalisme de la mise en œuvre à tous les niveaux et de mesurer les résultats, grâce à la qualification des acteurs régionaux, au transfert et à la valorisation du savoir, ainsi qu'à un système d'indicateurs.*

En fixant les priorités de la mise en œuvre, la Confédération donne un tour concret aux dispositions légales pour les huit années à venir. Cela dit, vu la diversité des structures entre l'Arc alpin et l'Arc jurassien, le Bassin lémanique et le lac de Constance, il n'était pas possible de réglementer les détails. Le projet laisse donc aux cantons la latitude de fixer leurs propres priorités avec leurs régions.

Les chefs des départements cantonaux de l'économie publique ont participé à l'ébauche du programme proposé. La priorité principale pour les huit ans couverts par le programme réside dans la définition commune du principe de «base d'exportation» comme critère directeur de la sélection des programmes et des mesures. Les activités au titre de la mise en œuvre du programme pluriannuel doivent contribuer, directement ou indirectement, à renforcer la capacité des régions à produire des prestations économiques exportables, la notion d'exportation étant entendue ici comme le transfert de prestations hors du canton, de la région ou de Suisse.

Le projet d'arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional propose un plafond de dépenses de 230 millions de francs pour la période couverte par le programme. Ces nouveaux apports, joints aux amortissements des prêts LIM, doivent permettre de conserver l'ordre de grandeur des prestations financières de la politique régionale, tout en maintenant la valeur du fonds à long terme. Il s'ensuit que les dépenses annuelles moyennes doivent être

plafonnées. Enfin, le Conseil fédéral propose de financer, à charge du crédit et pour la durée du programme, les deux postes que nécessite sa mise en œuvre.

Table des matières

Condensé	2
Abréviations	7
Message	8
1 Contexte	8
1.1 But et principes de la nouvelle politique régionale	9
1.2 Les trois volets de la NPR	9
1.3 Champ d'application géographique	10
1.4 Fondements et principes d'une politique régionale axée sur l'innovation et la valeur ajoutée	11
1.4.1 Le principe de «base d'exportation»	11
1.4.2 Promotion de l'innovation et de l'esprit d'entreprise	11
1.4.3 Coopération transfrontalière	12
1.4.4 Mesures d'accompagnement	13
2 Programme pluriannuel 2008-2015 de la politique régionale de la Confédération	14
2.1 Approche et critères: généralités	14
2.1.1 Définition du cadre général	14
2.1.2 Idées directrices	15
2.1.3 Trois autres règles de sélection	16
2.2 Volet 1	17
2.2.1 Vue d'ensemble	17
2.2.1.1 Priorités géographiques de la promotion	18
2.2.1.2 Priorités thématiques de la promotion	18
2.2.1.3 Contenu de la promotion	20
2.2.1.4 Aperçu des priorités thématiques et territoriales	21
2.2.2 Priorités thématiques de la promotion	22
2.2.2.1 Industrie	22
2.2.2.2 Tourisme	23
2.2.2.3 Formation et santé	24
2.2.2.4 Energie	25
2.2.2.5 Ressources naturelles	26
2.2.2.6 Economie agricole	26
2.2.3 Contenu de la promotion	27
2.2.3.1 Domaine préconcurrentiel	27
2.2.3.2 Domaine interentreprises	27
2.2.3.3 Infrastructures génératrices de valeur ajoutée	28
2.2.3.4 Réseaux interrégionaux et internationaux	29
2.2.3.5 Institutions et réformes institutionnelles	29
2.3 Volet 2	31
2.3.1 Contexte	31
2.3.2 Grands axes	31
2.3.3 Politiques sectorielles ayant un impact régional	32
2.3.3.1 Développement territorial	32

2.3.3.2	Transmission d'aptitudes et de connaissances favorisant la réussite économique	33
2.3.3.3	Politiques sectorielles susceptibles de générer des programmes d'encouragement communs avec la politique régionale	33
2.3.4	Espaces à faible potentiel	35
2.3.5	Participation aux initiatives transfrontalières dans le cadre de la politique européenne de cohésion économique et sociale	36
2.3.6	Coopération entre la NPR et la politique des agglomérations	37
2.4	Volet 3	38
2.4.1	Buts	38
2.4.2	Principes	38
2.4.3	Stratégies	39
2.4.4	Rôle des participants	39
2.4.5	Instruments de la gestion du savoir	40
2.4.5.1	Vue d'ensemble	40
2.4.5.2	Les instruments en détail	40
2.4.6	Etapas	42
2.5	Conséquences financières, financement, répartition indicative des fonds	43
2.5.1	Fonds de développement régional: plafonds de dépenses, nouveaux apports	43
2.5.2	Répartition indicative des fonds entre les trois volets	44
2.6	Mise en œuvre à l'échelon cantonal	44
2.6.1	Programme pluriannuel de la Confédération et programmes cantonaux de mise en œuvre	44
2.6.2	Stratégies cantonales de développement économique et programmes cantonaux de mise en œuvre	46
2.6.3	Conditions d'éligibilité des projets	47
2.6.4	Harmonisation avec la planification directrice	49
2.6.5	Durabilité	49
2.7	Controlling et évaluation	50
2.7.1	Un instrument de pilotage pour la Confédération et les cantons	50
2.7.2	Modèle d'analyse des conséquences de l'action étatique	51
2.7.3	Mise en place	52
3	Commentaire des arrêtés fédéraux	52
3.1	Arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération 2008-2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR)	52
3.2	Arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional	53
4	Conséquences	54
4.1	Conséquences pour la Confédération	54
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes	55
4.3	Conséquences économiques	56
4.4	Conséquences en matière de durabilité	57

5 Liens avec le programme de la législature	57
6 Aspects juridiques	57
6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois, forme de l'acte	57
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	58
6.3 Frein aux dépenses	58
Annexe	59
Exemples	59
Arrêté fédéral relatif à l'établissement du programm pluriannuel de la Confédération 2008 - 2015 concernant la mise en oeuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) (Projet)	72
Arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional (Projet)	74

Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
CIDD	Comité interdépartemental pour le développement durable
CoSeReg	Conférence des secrétaires des régions de montagne suisses
COT	Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire
Cst.	Constitution fédérale
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
CTE	Coopération territoriale européenne
CTI	Agence pour la promotion de l'innovation
ED	Examen de la durabilité
EEE	Espace économique européen
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
IDEKOWI	Groupe de contact interdépartemental «Evaluations de l'efficacité»
LAgr	Loi sur l'agriculture
LIM	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage
NCB	Nano Cluster Bodensee
NPR	Nouvelle politique régionale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODT	Office fédéral du développement territorial
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFS	Office fédéral de la statistique
ÖROK	Conférence autrichienne pour l'organisation du territoire
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SER	Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche
TT	Transfert de savoir et de technologie

Message

1 Contexte

Le 6 octobre 2006, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale sur la politique régionale. En vertu des art. 13, 14 et 22 de ladite loi, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales son projet de programme pluriannuel 2008-2015 relatif à la mise en œuvre de la politique régionale, un arrêté fixant le programme et une demande de crédit, tous deux sous la forme de projets d'arrêtés fédéraux simples.

En adoptant ces projets, l'Assemblée fédérale arrête

- les priorités et contenus matériels et géographiques de la promotion au titre de la politique régionale,
- les priorités des mesures d'accompagnement prévues à l'art. 13 de la loi, et
- un plafond de dépenses limité à huit ans pour les versements au Fonds de développement régional.

Les bases du programme pluriannuel ont été élaborées par un groupe de travail formé de représentants du SECO et des directions cantonales de l'économie publique, secondés par des experts externes.¹ Vu la collaboration fructueuse avec les cantons, on est en droit d'estimer que le présent programme constituera un repère utile pour l'élaboration des programmes cantonaux de mise en œuvre.

Le programme pluriannuel est un premier pas vers la concrétisation de la politique régionale. Comme les dispositions légales veulent que les programmes de mise en œuvre proprement dits soient définis par les cantons et les régions, il faut laisser aux cantons suffisamment de latitude pour qu'ils puissent agir conformément à leurs structures spécifiques et aux défis qui sont les leurs. Dans la suite du processus de mise en œuvre, la Confédération mettra l'accent sur les conventions-programmes passées avec les cantons, dont elle assurera le suivi et l'évaluation.

Le programme pluriannuel n'a pas pour but d'instaurer une politique industrielle ni de faire concurrence aux politiques sectorielles, même si, dans la définition des systèmes régionaux de production, il convient de prendre en compte l'industrie, le tourisme, l'agriculture ou le secteur de l'énergie. Les idées directrices (chap. 2.1.2) et les règles de sélection (chap. 2.1.3) montrent que la promotion des entreprises individuelles n'entre pas en ligne de compte et que les instruments de la politique régionale doivent opérer dans les domaines qui ne sont pas couverts par d'autres tâches de la Confédération.

¹ BHP Hanser und Partner AG, *Mehrjahresprogramm 2008-2015 zur Umsetzung der Regionalpolitik des Bundes*, Zurich, juillet 2006; IDT-HSG, *Machbarkeitsstudie Wissensmanagement Regionalentwicklung Schweiz*, St-Gall, avril 2005, et *Kurzbericht Ausrichtung 3: Wissensmanagement Regionalentwicklung Schweiz*, St-Gall, mai 2006.

1.1 But et principes de la nouvelle politique régionale

La refonte de la politique régionale change profondément la donne. Jusqu'ici, l'accent était mis sur l'élimination des inégalités et la création de bases d'existence suffisantes pour empêcher le dépeuplement des régions de montagne et des zones périphériques (⇒ approche axée sur la distribution). Cette politique a certainement contribué à améliorer l'attrait des régions visées en tant que lieu d'habitation. Mais force est d'admettre que peu de projets ont contribué à stimuler durablement la croissance. Les objectifs distributifs ont été repris par d'autres politiques (la RPT, p. ex.). Les régions de montagne et les zones périphériques continuent cependant de présenter une compétitivité économique faible par rapport à la moyenne suisse.

La nouvelle loi a donc pour *but* de stimuler l'innovation, de générer de la valeur ajoutée et d'améliorer la compétitivité dans certains territoires (régions de montagne, milieu rural en général et régions frontalières) afin de contribuer à la création et au maintien d'emplois dans les zones soutenues (⇒ approche axée sur la croissance). Ce faisant, elle entend aussi contribuer indirectement à l'occupation décentralisée du territoire et à gommer les inégalités régionales.

A cet effet, la NPR applique cinq *principes*:

- 1) les exigences en matière de développement durable sont prises en considération;
- 2) les régions prennent des initiatives afin d'améliorer la compétitivité et de générer de la valeur ajoutée;
- 3) les centres régionaux sont les moteurs du développement;
- 4) les cantons sont les interlocuteurs principaux de la Confédération et assurent la collaboration avec les régions;
- 5) les services fédéraux collaborent étroitement entre eux et avec les institutions suisses ou étrangères.

1.2 Les trois volets de la NPR

Pour remplir sa mission, la NPR s'articule autour de trois grands volets:²

Volet 1

Stimuler l'innovation, générer de la valeur ajoutée, et la compétitivité dans les régions

Ce volet comprend avant tout l'encouragement direct d'initiatives, projets et programmes ainsi que de projets d'infrastructure. Les acteurs principaux sont les cantons et les régions. Esprit d'entreprise, capacité d'innovation et systèmes de valeur ajoutée sont les trois facteurs clés pour améliorer de la compétitivité des régions et leur permettre de mieux s'adapter au changement structurel. Le volet 1 est le cœur de la NPR.

² FF 2006 251 ss.

Volet 2

Coopération et synergies entre politique régionale et politiques sectorielles

Le volet 2 sert à renforcer la coopération et l'exploitation des synergies, au niveau fédéral, entre la politique régionale et les politiques sectorielles qui ont un impact territorial, soit la politique agricole et les politiques de l'innovation, de la formation, de l'environnement, du tourisme, des PME et de promotion des conditions d'implantation. Elle soutiendra les efforts déployés par les cantons et les régions au titre du volet 1.

Volet 3

Système de connaissances sur le développement régional et qualification des gestionnaires régionaux

Il s'agit de mettre sur pied et d'exploiter un système intégral de connaissances sur le développement régional ainsi que de former et de perfectionner systématiquement les responsables régionaux. Le volet 3 a donc un caractère d'appui; il facilite la mise en œuvre des deux autres.

1.3 Champ d'application géographique

La loi sur la politique régionale définit deux types de territoires auxquels est destinée l'aide fournie par les instruments de la politique régionale: premièrement, les régions qui participent à la coopération territoriale européenne; deuxièmement, le territoire qui présente essentiellement les problèmes et les possibilités de développement spécifiques aux régions de montagne et au milieu rural en général. La loi prévoit que la Confédération détermine ce territoire en accord avec les cantons.

La NPR se fonde sur une approche géographique en fonction des résultats, notamment pour la seconde catégorie de régions. Elle tient donc compte des interdépendances fonctionnelles. Avec la NPR, les zones périphériques profitent davantage du dynamisme économique des centres de toute taille et les partenariats bénéficient d'un soutien.

Les directeurs cantonaux de l'économie publique participent actuellement à l'élaboration d'une ordonnance à ce sujet. Les expériences malheureuses du passé ont enseigné que la meilleure définition d'un champ territorial est celle qui se fonde sur des critères aussi simples que possible. On a donc choisi de délimiter le périmètre d'impact de la NPR en suivant une procédure en deux temps:

- La procédure de consultation relative à la nouvelle loi fédérale effectuée en 2004 a mis en lumière le fait que les grandes agglomérations ne doivent pas être concernées par la NPR. C'est pourquoi Zurich, Bâle, Berne, Lausanne et Genève, soit les cinq les plus grandes agglomérations au sens de la statistique de l'OFS, ont été exclues.
- Si l'on se réfère à la typologie territoriale de l'OCDE, sur laquelle se fondait déjà la délimitation des zones rurales pour Regio Plus, plusieurs cantons, du fait de leur densité démographique, devraient être classés dans la catégorie des cantons urbains, à savoir AG, BL, BS, GE, SO, ZG et ZH. Ces cantons ne sont pas exclus d'emblée du cercle des bénéficiaires potentiels de l'aide.

Lorsqu'ils proposent leurs programmes à la Confédération, ils doivent toutefois prouver que la finalité des investissements est bien d'améliorer la situation de régions confrontées à des problèmes structurels typiques des zones rurales et des régions de montagne. Ce qui peut s'appliquer, par exemple, à des régions comme le Jura argovien, l'Obere Baselbiet, les ex-régions LIM de Thal (SO) et le Zürcher Berggebiet.

1.4 Fondements et principes d'une politique régionale axée sur l'innovation et la valeur ajoutée

1.4.1 Le principe de «base d'exportation»

Le modèle économique régional fondé sur le principe de «base d'exportation» postule que la prospérité et le potentiel de développement d'une région sont déterminés par les activités économiques qui génèrent de la valeur ajoutée grâce à l'exportation de biens ou de services hors de la région (dans d'autres régions ou cantons, voire à l'étranger).

Des études empiriques réalisées au cours des dernières années dans l'Arc alpin³ ont montré que ces régions peuvent participer à la croissance générale uniquement si leurs entreprises visent des marchés interrégionaux ou internationaux et qu'elles s'y montrent compétitives. Les branches économiques à vocation strictement régionale ont besoin du moteur de cette économie d'exportation.

Ce principe a donc été défini comme critère principal de sélection des programmes et des mesures dans le cadre de la collaboration entre le SECO et les cantons qui a précédé l'élaboration du message. Les activités qui bénéficient d'un soutien au titre de la NPR sont celles qui visent à améliorer la compétitivité et la capacité d'exportation des entreprises et de la région dans son ensemble.

L'objectif de la NPR est bien entendu d'améliorer les conditions générales et les facteurs d'implantation dans les régions, et non d'offrir un soutien direct aux entreprises exportatrices. Il convient de préciser ici que les domaines comme la promotion de la Suisse ou des exportations relèvent d'autres organismes de promotion économique de la Confédération, comme LOCATION Switzerland, l'OSEC ou Suisse Tourisme. La politique régionale n'a pas vocation à s'occuper de marketing. Sa mission consiste à promouvoir le développement de sites compétitifs.

1.4.2 Promotion de l'innovation et de l'esprit d'entreprise

En tant que systèmes de valeur ajoutée axés sur l'exportation, les régions de montagne et le milieu rural en général présentent des lacunes quant aux facteurs d'implantation que sont le *travail* (manque de main-d'œuvre qualifiée, taux d'activité plus faible, microstructures économiques, etc.) et le *capital* (manque de capitaux propres, accès plus difficile aux fonds de tiers, etc.). Dans les zones

³ La plupart de ces études ont été encadrées par le Prof. Peter Rieder, de l'EPFZ. Citons, à titre d'exemple, la publication de Buser, Benjamin, *Regionale Wirtschaftskreisläufe und regionale Wachstumspolitik*, Diss. ETH Nr. 15'924, Zurich, avril 2005.

présentant un habitat de faible densité, ces *obstacles à l'innovation et à l'esprit d'entreprise pèsent plus lourd que dans les grands centres.*

S'il incombe aux politiques sectorielles de combler une grande partie des lacunes spécifiques, la NPR entend – à titre complémentaire – abaisser d'une part les entraves à l'innovation et à l'esprit d'entreprise, et soutenir de l'autre l'action des novateurs et des entrepreneurs⁴. Elle vise à assurer que l'élite des institutions de formation et de technologie communique son savoir aux régions. La NPR a donc pour priorité de promouvoir les projets et institutions de transfert du savoir, de même que tous les projets qui stimulent l'intérêt des entreprises et de la population pour ces connaissances.

En 2003, le SECO a lancé une initiative pour tester les nouvelles approches de la politique régionale dans des projets pilotes, parallèlement à l'élaboration de la loi. Une première évaluation intermédiaire interne arrive aux conclusions suivantes:⁵

- L'orientation principale de la politique régionale sur l'esprit d'entreprise, l'innovation et les systèmes de valeur ajoutée est jugée raisonnable et faisable.
- La nouvelle orientation de la promotion impose des exigences élevées aux cantons. Dans la phase de négociation des programmes de mise en œuvre, il conviendra notamment de définir ensemble un cadre afin de garantir la qualité des projets déposés.
- La NPR permet de promouvoir la collaboration à une échelle territoriale plus grande. La possibilité de collaborer avec les villes-centres a déjà été éprouvée à plusieurs reprises. Définir ensemble des projets supracantonaux est cependant une tâche ardue. Ces projets seront sans doute conçus en premier lieu par les conférences des gouvernements des différentes régions linguistiques.
- Un programme cantonal de mise en œuvre répondra le mieux aux objectifs de la politique régionale s'il découle directement d'une stratégie économique conçue spécifiquement pour le territoire concerné. Pour que les projets soient réalisables, ils doivent en outre être bien accueillis; et pour être bien accueillis, il faut qu'ils bénéficient d'un large appui politique.

1.4.3 Coopération transfrontalière

La Confédération et les cantons restent largement autonomes quant à la manière dont ils entendent moduler l'aide traditionnelle aux régions de montagne et aux zones rurales. Le soutien, bien plus récent, à la coopération internationale, transnationale et interrégionale dépend par contre des dispositions légales et procédures juridiques des voisins européens de la Suisse. La jonction de ces deux domaines s'avère être un défi d'envergure pour la mise en œuvre de la NPR.

Les régions frontalières couvrent deux types de territoires très différents. On y trouve d'une part des centres urbains comme Bâle et Genève, de l'autre des

⁴ Cette politique régionale axée sur l'innovation est également recommandée par l'OCDE dans son rapport de 2002 sur le développement territorial de la Suisse.

⁵ SECO 2006.

territoires comme le Val Müstair, le Jura ou le Rheintal, qui font partie en même temps des régions de montagne ou du milieu rural en général.

Comme les programmes régionaux réalisés en collaboration avec des partenaires étrangers doivent être coordonnés, il est encore d'autres critères qui entrent en ligne de compte et sur lesquels la Suisse ne peut exercer d'influence, notamment l'hétérogénéité des systèmes politiques, les différences de calendrier et les prescriptions du droit européen.

Les Chambres fédérales ont signifié clairement, dans les délibérations sur la loi, que la mise en œuvre de la NPR devait prendre en compte ces aspects particuliers. C'est à cette condition que les partenaires suisses pourront participer aux programmes de plein droit.

La souplesse de la loi permet de tenir dûment compte des besoins des régions frontalières, tant sur le plan matériel que du point de vue des procédures. La pratique ne saurait cependant remettre en question les grands objectifs de la NPR, soit la promotion de la compétitivité régionale et le but opérationnel consistant à simplifier et à intégrer autant que possible les procédures administratives. Les cantons doivent fournir ici une aide comparable à celle de la Confédération, en veillant à ce que les programmes nationaux ou transfrontaliers auxquels ils participent soient harmonisés tant du point de vue matériel que sur le plan administratif.

1.4.4 Mesures d'accompagnement

Le volet 2 de la NPR (v. chap. 1.2) fait partie des mesures d'accompagnement prévues à l'art. 13 de la loi. Il vise essentiellement à mieux mettre à profit les synergies entre les différentes tâches de la Confédération qui ont un impact sur le développement régional. Comme la NPR est soumise au principe de subsidiarité, le volet 2 n'a pas en lui-même de fonction autonome, son rôle n'étant que de soutenir les efforts des cantons et des régions. Néanmoins, cela doit permettre, dans le cadre de la politique régionale, de lancer des initiatives au niveau fédéral.

. Témoin la participation de la politique régionale à l'initiative CTI TT.

Dans ce domaine également, celui de la coordination horizontale, des expériences pilotes ont permis depuis 2003 de tirer des enseignements que l'on peut résumer comme suit:

- Une série de projets cofinancés par divers offices fédéraux a pu être mise en œuvre.⁶ Mais malgré le succès de cette collaboration au niveau des projets, institutionnaliser la collaboration en créant par exemple un système commun de financement reste une tâche ardue.
- Pour que la collaboration soit efficace, la bonne volonté des représentants des divers offices fédéraux est primordiale. Les responsables de la coordination doivent donc assurer un maillage serré entre les offices fédéraux en entretenant constamment les contacts.

⁶ Analyse régionale (OFAG/SECO), Nano Cluster Bodensee, NCB (SECO/OFFT), Regional Innovation Strategy, RIS (SECO/OFFT)

Implications pour la mise en œuvre du volet 2

- La coordination étroite génère des synergies surtout lorsqu'il existe, au niveau des finalités, une réelle harmonie entre la politique régionale et une partie de la politique sectorielle.
- La conception de la NPR comme une politique axée sur l'innovation peut entraîner des chevauchements avec des programmes sectoriels (programme Innotour, programme Bois21, etc.). Il convient donc de définir les interfaces avec ces programmes et la manière de les gérer. Signalons aussi, dans ce contexte, le réseau fédéral des zones rurales, qui s'occupe des questions de coordination entre les politiques fédérales et explore de nouvelles voies dans ce domaine.
- Dans le domaine des mesures d'accompagnement comme ailleurs, les ressources sont limitées. Il convient donc de se concentrer sur les priorités véritablement prometteuses et qui répondent en même temps à des problèmes de fond de la politique régionale.
- Les priorités retenues devraient avoir une certaine valeur symbolique. Des programmes fédéraux ciblés permettront d'appuyer les priorités définies au titre du volet 1 (v. chap. 2.3.3.3).

2 Programme pluriannuel 2008-2015 de la politique régionale de la Confédération

2.1 Approche et critères: généralités

2.1.1 Définition du cadre général

En se concentrant sur l'esprit d'entreprise, l'innovation et la valeur ajoutée, la nouvelle politique régionale peut mieux cibler et délimiter son action. Dans le programme pluriannuel de la Confédération pour les années 2008 à 2015, les volets stratégiques de la NPR sont concrétisés quant à leur contenu. Les cantons ont fait valoir leurs besoins et pris en compte ceux de leurs régions. Le programme pluriannuel de la Confédération définit le cadre des programmes cantonaux de mise en œuvre, qui contiennent eux-mêmes les objectifs de politique régionale spécifiques au canton concerné et les stratégies qu'il a adoptées.

Les principales zones territoriales de Suisse (Jura, Plateau, Alpes) et les cantons et régions se caractérisent tous par des conditions et des potentiels structurels différents. Hormis la structure économique, d'autres facteurs jouent un rôle, comme l'accessibilité, la culture ou la langue. Le programme pluriannuel de la Confédération ne doit pas faire entrave à l'exploitation des potentiels spécifiques aux régions en imposant des exigences trop strictes du haut vers le bas. Le critère crucial lors de la sélection réside dans le principe de la base d'exportation. Dans ce cadre exigeant, les cantons doivent néanmoins avoir la possibilité de fixer leurs propres priorités.

2.1.2 Idées directrices

Les priorités et le contenu de la promotion du programme pluriannuel seront définis en fonction des idées directrices suivantes:

Eviter les distorsions de la concurrence

La NPR ne saurait entraîner de distorsions de la concurrence. Les fonds de la NPR devront donc être engagés dans le domaine préconcurrentiel, d'une part, et dans le domaine interentreprises, de l'autre.

Créer un environnement favorable à l'esprit d'entreprise

L'esprit d'entreprise joue un rôle essentiel pour la capacité d'innovation et le développement économique d'une région. La politique régionale contribue à créer un environnement favorable à l'innovation.

Innover non seulement dans l'économie, mais aussi dans les institutions

Dans le cadre de la NPR, les pouvoirs publics (commune, canton, Confédération) sont responsables en premier lieu de définir le cadre juridique général et les conditions d'éligibilité des régions. Mais pour que le changement structurel aboutisse, il faut aussi que les institutions fassent preuve d'adaptabilité et d'invention.

Conclure des partenariats atypiques

Pour susciter l'innovation, il faut souvent surmonter les schémas de pensée et les comportements traditionnels. Conclure des partenariats atypiques est un moyen qui peut permettre de sortir des sentiers battus pour acquérir de nouvelles connaissances. La NPR soutiendra donc aussi ce genre de coopérations (communes - Swisscom, PME - EPF, Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique - Microsoft, etc.).

Penser par-delà les frontières régionales

L'innovation naît souvent de la rencontre de partenaires venant d'horizons différents. En outre, les nouveaux besoins et idées se forment souvent dans les zones à forte concentration urbaine et s'y propagent aussi plus rapidement. La NPR soutiendra donc les projets qui font fi des frontières de tous genres (partenariats ville/campagne, maillage international avec des instituts et entreprises de pointe, etc.).

Améliorer les conditions de valorisation du savoir: une approche intergénérationnelle

A l'avenir, la politique régionale devra être plus attentive à l'aptitude des acteurs régionaux à mettre en valeur les nouveaux savoirs. Comme le montre l'expérience, les jeunes sont plus réceptifs aux nouveautés technologiques et à l'évolution de la société. L'aide à l'innovation a plus de chances d'aboutir à des succès si elle s'adresse aux jeunes. Toutefois, le rythme du développement régional sera encore dicté pendant un certain temps par des chefs d'entreprise et des représentants des autorités d'un certain âge. Ceux-ci doivent également pouvoir exercer des activités qui les aident à traduire l'approche de la NPR dans la conscience régionale.

Exploiter le savoir-faire de la main-d'œuvre hautement qualifiée «exilée»

Des études montrent que les régions de montagne souffrent d'un exode marqué des personnes qualifiées. S'il est déraisonnable d'imaginer un retour au pays massif de ces personnes, on peut tout au moins essayer d'exploiter davantage leur savoir-faire au profit des régions de montagne.

Miser sur l'effet symbolique

Sélectionner les bonnes initiatives et projets ou définir des programmes d'application efficaces sont des tâches exigeantes pour la Confédération et les cantons. Les projets qui présentent une certaine valeur symbolique contribueront à souligner le standard de qualité élevé de la politique régionale.

2.1.3 Trois autres règles de sélection

Le programme pluriannuel a entre autres pour but d'assurer que *les fonds de la Confédération seront engagés de manière efficace et efficiente*. Pour qu'elles répondent à ces critères, les priorités de l'aide doivent, dans les programmes cantonaux de mise en œuvre et les conventions-programmes, être en outre choisies selon les règles suivantes:

Règle 1

Répondre aux problèmes de fond des régions de montagne, du milieu rural en général et des régions frontalières

Contrairement à l'ancienne politique régionale, qui visait surtout à éliminer les inégalités régionales par des mécanismes compensatoires, la NPR est conçue comme une *politique accompagnant le changement structurel («enabling»)*.⁷ Pour que les ressources soient engagées efficacement et conformément à cette conception de la politique régionale, il s'agit d'identifier les défis que pose l'amélioration de la compétitivité des régions visées et de concevoir les priorités de la promotion pour y répondre par des mesures appropriées.

Règle 2

Tenir compte des systèmes de valeur ajoutée axés sur l'exportation qui prédominent dans chaque région

Dans la sélection des systèmes de valeur ajoutée, on misera donc sur ceux qui sont à même de jouer le rôle de moteurs du développement régional. Il s'agit ici surtout des systèmes axés sur l'exportation, qui favorisent la croissance à deux titres: d'une part en exportant leurs prestations en dehors de la région, du canton ou du pays, et de l'autre en créant une demande d'intrants dans la région. Plus l'effet multiplicateur est grand sur la région, plus le système est digne d'être soutenu par la politique régionale. Lorsqu'une région abrite ce genre de systèmes de valeur ajoutée, on peut considérer leur présence comme l'indice d'un avantage comparatif spécifique à la région dans les secteurs concernés.

⁷ FF 2006 232

Règle 3

Tenir compte des réalités du marché, donc des potentiels existants

Comme les systèmes de valeur ajoutée axés sur l'exportation se voient souvent confrontés à des ajustements structurels rigoureux dans les régions rurales, les responsables de la promotion devront bien examiner dans quelle mesure les projets soumis contribuent à assurer un développement économique durable. Même s'il n'y a pas de certitude absolue en matière d'investissements entrepreneuriaux, il est fréquemment possible de discerner les grandes tendances. Il convient donc d'engager les fonds dans les projets qui répondent aux tendances économiques observables et qui sont susceptibles de saisir les occasions offertes par le marché, faute de quoi les projets manqueront leur cible et le changement structurel restera lettre morte et la déception sera au rendez-vous.

Promouvoir l'innovation et l'esprit d'entreprise exige une certaine latitude, qui laisse la porte ouverte à des projets ou des idées parfois insolites. C'est pourquoi, dans le cadre défini par les critères fondamentaux de la politique régionale, le programme pluriannuel 2008-2015 n'exclut à dessein aucun thème ou idée de projet. Sont réputés prioritaires les thèmes auxquels il est probable que se rattacheront la majorité des projets (dans l'état actuel des connaissances) et qui méritent une attention particulière compte tenu des défis propres aux régions de montagne, au milieu rural en général et aux régions frontalières.

Le Conseil d'organisation du territoire (COTER) souligne dans ce contexte la nécessité d'une politique en prise avec les réalités. Il faut éviter les incitations à la réalisation de projets irréalistes. Ce faisant, il faut tenir compte de l'évolution démographique et du vieillissement de la population dans les réflexions stratégiques. La pénurie de main-d'œuvre qualifiée qui se dessine déjà aujourd'hui risque fort d'accroître l'exode des régions périphériques à faible potentiel vers les centres. Par ailleurs, les frais d'exploitation et de maintenance des infrastructures risquent d'être toujours plus difficiles à financer dans ces régions.

2.2 Volet 1

2.2.1 Vue d'ensemble

L'art. 14, al. 1, let. a, de la loi prévoit que les priorités et le contenu de la promotion sont fixés dans un programme pluriannuel. On présentera ici les priorités et contenus géographiques et thématiques élaborés avec le concours des cantons.

Les priorités géographiques de la promotion répondent à la question «dans quelles zones de Suisse (vision générale) et dans quelles parties d'une région (vision rapprochée) les fonds de promotion de la Confédération doivent-ils être engagés en priorité?» (⇒ Où encourage-t-on?).

La notion de priorité thématique désigne essentiellement les systèmes de valeur ajoutée à promouvoir (⇒ Qu'encourage-t-on?).

Pour ce qui est du contenu de la promotion, on détermine sous quelle forme effectuer la promotion, donc le «comment». On y précise les règles du jeu pour la mise en œuvre des instruments disponibles.

2.2.1.1 Priorités géographiques de la promotion

Vision générale

Vu la conception de la politique régionale axée sur les effets, on renonce à délimiter à la commune près les zones rurales et les régions de montagne éligibles. La procédure de détermination du périmètre d'impact a été décrite au chapitre 1.3.

Pour la promotion de la coopération transfrontalière (art. 6 de la loi), l'ensemble du territoire suisse entre en ligne de compte. Dans ce domaine, le gros des projets est attendu des cantons frontaliers, qui sont déjà partenaires des programmes régionaux en cours.⁸ Mais les autres cantons peuvent aussi participer à des projets et programmes interrégionaux avec des partenaires européens.

Vision rapprochée

Dans l'optique de la vision rapprochée, il faut tenir compte du troisième principe de la loi fédérale sur la politique régionale, selon lequel «les centres régionaux sont les moteurs du développement». La politique régionale doit avoir des effets décentralisés dans les régions de montagne, en milieu rural et dans les régions frontalières. Cette décentralisation a toutefois des limites, dans la mesure où il faut qu'une région atteigne une taille critique, sur les plans économique et démographique, pour déclencher des impulsions durables. Il faut donc concentrer les efforts de promotion sur les centres régionaux, et permettre des coopérations et partenariats entre les centres régionaux et le territoire avoisinant.

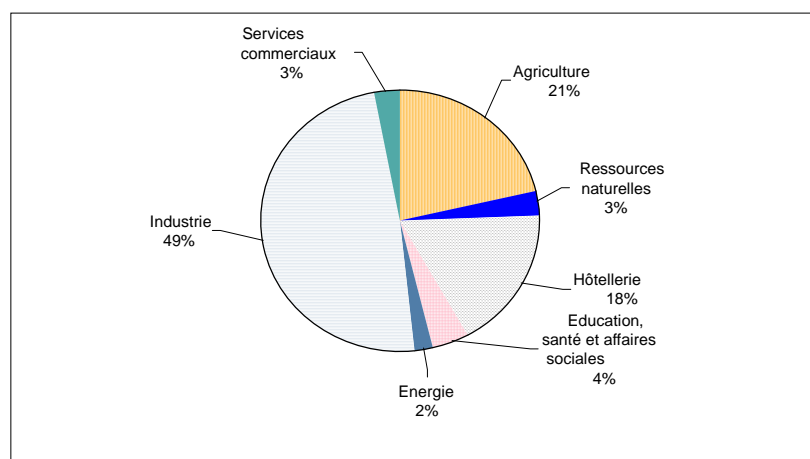
2.2.1.2 Priorités thématiques de la promotion

La promotion doit bénéficier aux systèmes de valeur ajoutée axés sur l'exportation extrarégionale qui jouent le rôle de moteurs économiques.

La figure 1 fournit une estimation de l'importance de chaque système de valeur ajoutée pour l'ensemble de la région en se basant sur l'emploi (équivalents plein temps) et l'orientation exportations. La place éminente de l'industrie, du tourisme (hôtellerie) et de l'économie agricole est bien mise en lumière.

⁸ Les cantons peuvent toutefois coopérer avec des partenaires européens au niveau interrégional également. La question de la participation de partenaires suisses à des projets transnationaux est abordée au chapitre 2.3.5, car l'encouragement de projets dans ce domaine fait en principe partie du volet 2. Des partenaires de tous les cantons peuvent participer à ces projets.

Estimation de l'importance relative des systèmes de valeur ajoutée axés sur l'exportation pour le périmètre d'impact de la NPR⁹



Compte tenu des règles de sélection exposées au chapitre 2.1.3 et de l'évolution actuelle du contexte, les *priorités thématiques*¹⁰ retenues pour les huit prochaines années sont les suivantes:

- mettre en réseau les *systèmes industriels de valeur ajoutée* axés sur l'exportation afin d'intensifier l'innovation et d'améliorer la capacité de commercialisation;
- soutenir le changement structurel dans le secteur du *tourisme*;
- mettre en réseau et renforcer les *entreprises* qui exercent leur activité dans les domaines de la *formation* et de la *santé* selon les principes de l'économie de marché;
- mieux tirer profit des potentiels d'exportation de l'*économie énergétique*;
- accroître la valeur ajoutée produite par l'utilisation des *ressources naturelles*;
- accroître la valeur ajoutée générée par l'*économie agricole* sur les marchés ouverts.

Du moment que le rôle de moteur économique incombe à un système de valeur ajoutée différent selon la région, la promotion d'un système donné est directement liée au territoire correspondant. Il est par exemple logique de renforcer le système

⁹ Estimation basée sur le nombre d'équivalents plein temps et sur l'analyse comparative de la vocation exportatrice des branches retenues.

¹⁰ Les services commerciaux ne constituent pas une priorité du programme pluriannuel 2008, car ils ne sont pas des systèmes de valeur ajoutée autonomes, mais seulement le prolongement des chaînes de valeur ajoutée de l'industrie, des arts et métiers, du tourisme, de l'économie agricole et forestière, etc. Ils font partie intégrante des systèmes de valeur ajoutée mentionnés.

touristique dans un territoire marqué par le tourisme et propice à générer de la valeur ajoutée. Dans un territoire marqué par les systèmes industriels de valeur ajoutée et particulièrement propice à ce genre d'activités, les projets qui renforcent les systèmes industriels de valeur ajoutée seront au centre de l'attention. Si un territoire offre plusieurs systèmes différents de valeur ajoutée, on choisira en principe de promouvoir celui qui présente le potentiel de valeur ajoutée le plus élevé. Cela n'empêche toutefois pas la promotion des systèmes qui complètent le principal.

Il faut s'attendre à ce qu'une partie importante des fonds soit engagée en faveur des *systèmes de valeur ajoutée de l'industrie*. Cela tient à leur importance numérique (env. 50 % des emplois liés à l'exportation dans le périmètre d'impact de la NPR) et au poids des activités de recherche et développement dans ces systèmes.

La mutation structurelle dans le *tourisme* exigera sans doute aussi des fonds importants. Les raisons en sont une fois de plus l'importance marquée du tourisme dans les Alpes et sur les rives des lacs des Préalpes (env. 20 % des emplois liés à l'exportation dans le périmètre d'impact de la NPR), l'absence d'alternatives économiques valables dans plusieurs régions, enfin le maillage étroit entre l'économie et les pouvoirs publics. Ce dernier facteur en particulier donne à penser qu'un nombre relativement élevé de projets d'infrastructures axés sur la valeur ajoutée seront déposés.

La promotion des priorités *formation/santé, énergie, ressources naturelles et économie agricole* est secondaire. Dans ces domaines, le nombre des projets devrait être faible. D'une part, il s'agit de champs d'activité centraux des politiques sectorielles; d'autre part, ils ne sont pas clairement localisables du point de vue territorial.

2.2.1.3 Contenu de la promotion

Les *contenus de la promotion* indiqués ci-après revêtent tous une *priorité égale*:

- *Activités dans le domaine préconcurrentiel*
Par exemple recherche et développement, transfert de savoir, bases conceptuelles, facteurs d'implantation «durs» et «mous»
- *Activités dans le domaine interentreprises*
Par exemple transfert de savoir, réformes institutionnelles
- *Infrastructures génératrices de valeur ajoutée*
Par exemple exploitation de la région industrielle, centres de réhabilitation, instituts de recherche, etc..
- *Etablissement de réseaux interrégionaux et internationaux*
Promotion de projets par-delà toutes les frontières
- *Institutions et réformes institutionnelles*
Par exemple organisation de l'Etat, management régional, institutions vouées au transfert de savoir

Il faut s'attendre à un nombre considérable de projets de réseaux interrégionaux et internationaux, domaine dans lequel on perçoit de nombreuses prémices qui apparaissent pertinentes et propres à justifier un soutien de l'Etat. Les régions

périphériques, plus que d'autres, peuvent tirer un profit économique des coopérations de cette nature, lesquelles vont d'ailleurs dans le sens de l'approche fonctionnelle de l'espace caractérisant la NPR.

La mise en place d'un réseau efficace pour le suivi de projets et d'initiatives de la NPR et l'accompagnement du transfert de savoir revêtent également une importance majeure, car un élément jouant un rôle essentiel à cet égard est l'aptitude des acteurs à atteindre les objectifs de la NPR en matière d'innovation, d'esprit d'entreprise et de compétitivité.

2.2.1.4 Aperçu des priorités thématiques et territoriales

La figure 2 présente les priorités thématiques de l'aide et les contenus de la promotion par ordre de priorité; la figure 3 rattache les priorités thématiques aux priorités territoriales. On attend de la NPR qu'elle génère des activités autonomes, notamment en rapport avec les systèmes de valeur ajoutée de l'industrie et du tourisme. La promotion dans ces domaines est donc absolument prioritaire, ce qui veut dire qu'ils seront, proportionnellement, ceux qui bénéficieront des investissements les plus importants. Quant aux autres priorités de l'aide, la politique régionale n'y jouant qu'un rôle d'accompagnement des politiques sectorielles, elles n'auront qu'une priorité secondaire quant aux moyens engagés.

Figure 2

Priorités et contenus de la promotion dans le cadre de la NPR¹¹

Contenus de la promotion	Domaine préconcurrentiel	Domaine interentreprises	Infrastructures génératrices de valeur ajoutée	Maillage interrégional et international	Cadre institutionnel pour le suivi de la NPR
Transfert de savoir dans les systèmes industriels de valeur ajoutée axés sur l'exportation					
Changement structurel dans le tourisme					
Etablissements commerciaux du secteur de la formation et de la santé					
Potentiels du secteur énergétique					
Prospection des ressources naturelles					
Economie agricole apte à opérer sur le marché					

¹¹ sombre = priorité n°1, clair = priorité n° 2

Priorités thématiques de la promotion et distribution territoriale selon le système de valeur ajoutée prépondérant

Priorités de la promotion	Distribution géographique du fait du système de valeur ajoutée prépondérant
Transfert de savoir dans des systèmes industriels de valeur ajoutée axés sur l'exportation	Tout le milieu rural, régions frontalières et Jura compris, plutôt ponctuellement dans l'espace alpin
Changement structurel dans le tourisme	Surtout l'espace alpin et les régions lacustres, ponctuellement dans d'autres régions
Etablissements commerciaux du secteur de la formation et de la santé	Ponctuellement dans tout le milieu rural de Suisse
Potentiels du secteur énergétique	Surtout dans l'espace alpin, ponctuellement dans d'autres régions
Prospection des ressources naturelles	Surtout les zones peu peuplées du Plateau, le Jura et l'espace alpin
Economie agricole apte à opérer sur le marché	Surtout dans le milieu rural

2.2.2 Priorités thématiques de la promotion

Les chapitres qui suivent présentent les priorités de manière plus approfondie, en les illustrant par des exemples. Toutefois, par souci de clarté, ces exemples illustratifs ont été reportés à l'annexe du message.

2.2.2.1 Industrie

Priorité: mettre en réseau les systèmes industriels de valeur ajoutée axés sur l'exportation afin de densifier l'innovation et la commercialisation (internationale)

Une grande partie du milieu rural suisse est marquée par l'industrialisation. Si la grande industrie s'est plutôt implantée dans les régions urbaines (Bâle, Argovie, Zurich, etc.), la structure prédominante en milieu rural (à certaines exceptions près) consiste en PME industrielles (axées sur l'exportation). Ces entreprises sont souvent aussi des sous-traitants qui occupent des créneaux technologiques ou maîtrisent des procédés exclusifs. Par rapport aux grandes compagnies, ces PME ne peuvent mobiliser que des ressources limitées pour la recherche et le développement. Elles dépendent donc de partenaires pour innover constamment, comme le veut la règle, que ce soient des clients, des hautes écoles ou des concurrents.

La politique régionale peut contribuer à promouvoir le maillage de la recherche et du développement effectués dans ces systèmes industriels de valeur ajoutée.

Les grands axes en matière de réseaux sont les suivants:

- *Promouvoir les transferts de savoir entre les universités/hautes écoles spécialisées, d'une part, et les entreprises des régions de montagne, du milieu rural et des régions frontalières, de l'autre, selon les besoins des entreprises*
Exemples: plates-formes destinées aux échanges de connaissances, plates-formes pour les projets communs
- *Améliorer l'accès au marché de l'emploi pour les spécialistes des technologies*
- *Promouvoir les réseaux et les pôles de compétence au sein de systèmes de valeur ajoutée*
Implantation de centres de recherche et de formation spécifiques et adéquats, mise sur pied d'un système de gestion des réseaux/*clusters*, élaboration de bases conceptuelles pour le développement d'un réseau/*cluster* spécifique
- *Instaurer les conditions optimales pour la création d'entreprises*

2.2.2.2 **Tourisme**

Priorité: promouvoir le changement structurel dans le tourisme

Le tourisme est le moteur économique prépondérant des régions de montagne. Dans certaines d'entre elles, il génère directement ou indirectement jusqu'à 70 % du PIB régional. A ce jour, il n'a pas été possible de trouver d'alternative économique valable pour une grande partie de ces régions.

Le marché mondial du tourisme présente des taux de croissance élevés, et les projections ne font que confirmer cet essor. En Suisse, pourtant, seules certaines destinations ont pu profiter jusqu'ici de cette tendance. Mais le développement général du marché touristique montre qu'il existe un potentiel de valeur ajoutée. Le secteur touristique traditionnel dans les Alpes et Préalpes suisses se trouve en pleine mutation structurelle. Pour exploiter à fond les potentiels existants, il convient de soutenir ce changement de manière systématique.

Le tourisme est lié à un lieu donné et exploite à fond des biens publics comme le paysage. Dans de nombreuses destinations, il en résulte un enchevêtrement marqué entre l'économie et l'Etat. De ce fait, c'est souvent aux pouvoirs publics qu'il incombe d'instaurer les conditions idoines pour promouvoir le changement structurel (mettre p. ex. du terrain à disposition pour la construction d'hôtels, autoriser le maillage de domaines skiables, etc.).

La NPR peut donner ici une impulsion en soutenant les efforts de mutation. Les grands axes et méthodes qui prédomineront ces prochaines années sont les suivants:

- *Augmenter l'attrait des régions pour les investisseurs nationaux et internationaux*
Amélioration des conditions d'implantation pour les établissements d'hébergement
- *Créer de nouveaux produits communs pour renforcer l'attrait de destinations entières et réduire les coûts d'investissement et d'exploitation*
Mise au point commune de produits touristiques commercialisables (bains thermaux, domaines skiables fusionnés, équipement de congrès, terrains de golf, etc.), coopération et fusion de fournisseurs de trop petite taille

- *Simplifier les structures et les institutions de collaboration des destinations, pour réduire les entraves à la coopération et ses coûts*
Assainissement des organismes étatiques et semi-étatiques liés au tourisme (réformes communales, organisations de tourisme, etc.)
- *Coopérer à grande échelle pour mieux intégrer les produits existants dans l'offre de chaque destination et accroître la visibilité des régions touristiques sur les marchés internationaux*
Regroupement de destinations ou de marques cantonales et supracantonales
- *Favoriser le maillage international des fournisseurs (destinations), des voyageurs et des industries apparentées afin de stimuler la création de nouveaux produits et méthodes*
Etudes de faisabilité de nouveaux produits, création de plates-formes d'échange pour les destinations, voyageurs, investisseurs et pour l'industrie des loisirs (fabricants de skis et d'articles de sport, etc.)
- *Renforcer la collaboration interentreprises*
Projets de recherche commune de capitaux, projets d'exploitation commune des ressources stratégiques

Cette priorité implique une étroite coordination avec Innotour.¹² La NPR est toutefois vouée, dans le respect du principe de subsidiarité, à la promotion d'actions régionales qui, en outre, doivent être cofinancées par les cantons. Alors qu'Innotour donne la priorité aux programmes et projets revêtant une importance pour le système de valeur ajoutée du tourisme suisse en général.

2.2.2.3 Formation et santé

Priorité: mettre en réseau et renforcer les établissements de formation et de santé organisés selon les principes du marché

Suite à l'allongement de l'espérance de vie, au vieillissement de la population et aux nouvelles possibilités de la médecine, le marché de la santé est en plein essor. Ce marché est dominé par des institutions d'Etat, à côté desquelles existent des cliniques privées, qui se spécialisent dans certains services et occupent souvent une position de pointe dans leur spécialité. Ces dernières années, on a même constaté une internationalisation de la demande en services de santé spécialisés. A part le domaine de la santé, il y a en Suisse un grand nombre d'institutions spécialisées dans l'éducation qui s'adressent à une clientèle internationale. Ces instituts ont en commun avec les cliniques privées d'être souvent situés dans des paysages attrayants et d'être associés à des activités touristiques (Davos, p. ex.). Dans maintes régions, ces systèmes de valeur ajoutée constituent des alternatives économiques attrayantes et offrent des possibilités d'emploi intéressantes. La population des régions disposant de telles institutions peut en outre en profiter (clinique de pointe pour accidentés, école reconnue à l'étranger, etc.).

La NPR peut contribuer à renforcer et préserver ces institutions en soutenant les tentatives de rénovation d'offres parfois désuètes et les efforts de collaboration.

¹² Loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme

Les grands axes de ces prochaines années pourraient être les suivants:

- *Réorienter les stations climatiques traditionnelles (en transformant p. ex. les sanatoriums en cliniques de beauté)*
- *Axer les internats sur les besoins actuels des élèves nationaux et internationaux*
- *Mettre en réseau les offres du secteur de la santé et de la formation avec des offres touristiques*

2.2.2.4 Energie

Priorité: mieux exploiter le potentiel d'exportation du secteur de l'énergie

Les exportations d'énergie revêtent une grande importance pour les régions de montagne et pour le milieu rural, non seulement en termes de valeur ajoutée, mais surtout en ce qu'elles représentent comme recettes pour les collectivités publiques.

En ce qui concerne l'évolution des installations de production d'énergie ces prochaines décennies, on s'attend à un essor marqué dans le monde entier, mais surtout en Europe. Les raisons en sont notamment le renchérissement à long terme du pétrole, les besoins de remplacement de centrales nucléaires en Europe, la demande persistante d'énergie en dépit des efforts d'économies et les taxes incitatives sur les énergies fossiles qui rendent plus compétitives d'autres formes d'énergie (hydraulique, nucléaire, éolienne, etc.).

Dans ce contexte, la question qui se pose pour la Suisse est de savoir si elle pourra continuer à produire suffisamment d'électricité sur place ou si elle devra couvrir ses besoins en important de l'énergie. Du point de vue de l'économie régionale, le plus intéressant est de produire de l'énergie de pointe renouvelable pour l'exportation. Vu les pronostics actuels concernant l'évolution des prix de l'électricité, les options les plus intéressantes devraient être l'optimisation et l'extension de l'énergie hydraulique, ainsi que la construction de centrales à gaz.

Les régions visées par la NPR disposent d'un grand nombre de ressources énergétiques, comme l'énergie hydraulique, le bois, la biomasse, le solaire et l'énergie éolienne. La politique énergétique et les secteurs couvrent eux-mêmes une grande partie des besoins. La NPR peut apporter une contribution complémentaire dans le domaine du transfert du savoir et de son application économique, en renforçant, dans les régions de montagne et l'espace rural en général, l'utilisation directe des ressources énergétiques et les technologies nécessaires.

Dans ce domaine, les axes essentiels sont les suivants:

- *Expliquer les mécanismes et susciter l'adhésion à la production d'énergie*
- *Repérer et exploiter les opportunités technologiques dans le domaine des ressources énergétiques régionales ou contribuer au progrès technique à travers des prestations de la région elle-même*

2.2.2.5 Ressources naturelles

Priorité: accroître la valeur ajoutée générée par l'exploitation des ressources naturelles

L'exploitation des ressources naturelles est un potentiel économique classique des régions de montagne et du milieu rural. La Suisse ne dispose que de peu de ressources naturelles exportables. Les principales sont l'eau et le bois. Dans le secteur pierres et terres, elle connaît quelques produits exportables, comme les dalles de granit, mais dans l'ensemble, ils n'ont qu'une importance secondaire pour la NPR.

A part sa fonction de vecteur énergétique, l'eau est une ressource exploitée aujourd'hui surtout comme boisson (eau minérale) ou dans le thermalisme. L'eau thermale offre une valeur ajoutée régionale, surtout si elle se combine avec des produits touristiques ou des services thérapeutiques. La valeur ajoutée des eaux minérales exportées dépend fortement du potentiel des sources. Dans la sylviculture et l'industrie du bois, pour accroître la valeur ajoutée, il convient surtout de mettre sur pied des structures compétitives de récolte et de transformation.

La NPR peut donner des impulsions dans les systèmes de valeur ajoutée mentionnés en soutenant les efforts suivants:

- *Exploiter le potentiel des eaux thermales et de l'eau potable*
- *Améliorer la compétitivité de l'industrie du bois*

2.2.2.6 Economie agricole

Priorité: accroître la valeur ajoutée de l'économie agricole sur les marchés ouverts

L'agriculture et le secteur agroalimentaire sont aujourd'hui de plus en plus autonomes pour produire, transformer et commercialiser leurs produits. Ces nouvelles conditions qui font suite au désengagement de l'Etat permettent d'espérer que les prix des aliments baisseront. Cette évolution s'accompagnant de la raréfaction des fonds publics, il ne faut guère s'attendre à ce que les collectivités publiques versent des compensations aux agriculteurs pour la baisse de prix de leurs produits. La production va donc changer, surtout dans les zones périphériques aux conditions topographiques difficiles.

L'agriculture suisse, malgré les perspectives difficiles qui sont les siennes, constitue néanmoins le principal système de valeur ajoutée axé sur l'exportation dans l'espace rural (env. 8 % de la population des régions de montagne et du milieu rural en général). Dans ces zones, il n'y a pratiquement pas d'alternative économique. C'est pourquoi il importe d'identifier très tôt les créneaux qui ont de l'avenir et de les occuper.

La politique régionale peut soutenir cette réorientation nécessaire d'une partie de l'agriculture en tant que partenaire de la politique agricole et contribuer ainsi à amortir le coût des mutations structurelles de l'espace rural.

A cet effet, elle devrait se concentrer sur les activités tendant à améliorer l'exportabilité des produits. Les axes et méthodes prédominants sont les suivants:

- *Concevoir des produits*
Lancement de produits de marque en quantités suffisantes pour la commercialisation suprarégionale, produits et procédés novateurs, création de produits combinés avec des fournisseurs hors agriculture (tourisme, établissements thérapeutiques, etc.), maillage avec le secteur alimentaire pour mettre au point de produits et procédés novateurs
- *Élargir le marché*
Partenariats avec des clients nationaux ou internationaux du secteur privé, création de canaux de distribution communs

2.2.3 Contenu de la promotion

2.2.3.1 Domaine préconcurrentiel

Même avec les meilleures intentions du monde, toute promotion que l'Etat effectue représente une ingérence dans le marché et recèle le risque de distorsion du marché. Les mécanismes de promotion doivent donc être conçus de façon à minimiser les risques de distorsion. L'Etat devrait prévoir si possible ses activités de promotion de telle manière qu'elles constituent un bien (semi-)public ou qu'elles soient accessibles à tous les intéressés. C'est pour cette raison que l'une des approches de la politique régionale consiste à se concentrer sur la promotion dans le domaine préconcurrentiel.

Le domaine préconcurrentiel recouvre en général les travaux de recherche et développement, l'élaboration de bases conceptuelles ou l'optimisation des facteurs d'implantation «durs» et «mous». Ces activités ne sont souvent pas assumées par les entreprises soumises à la concurrence – ou seulement partiellement –, parce qu'elles sont considérées comme faisant partie de la qualité générale du site et de l'environnement offert par la région. D'où un risque de «parasitisme» de la part des entreprises profitant de prestations intermédiaires sans y contribuer.

La NPR peut exercer ici une influence décisive, dans la mesure où les aides financières permettent d'abaisser les obstacles que rencontrent les projets de développement assortis de telles incertitudes, ou d'indemniser leurs auteurs pour d'éventuelles retombées dans le domaine public.

On peut envisager les grands axes suivants:

- *Soutenir les travaux de recherche et développement*
- *Promouvoir les transferts de savoir*
- *Elaborer des bases conceptuelles*
- *Travailler sur les facteurs d'implantation durs et mous*

2.2.3.2 Domaine interentreprises

La concentration de la promotion sur le domaine de la coopération interentreprises permet de réduire considérablement le risque de distorsion du marché par rapport à un système d'aides individuelles.

Dans les régions de montagne et le milieu rural en général, les systèmes de valeur ajoutée axés sur l'exportation sont caractérisés par des structures fragmentées. Les produits et procédés novateurs exigent souvent des dépenses hors de portée des entreprises ou trop risquées. Par ailleurs, dans certains systèmes de valeur ajoutée, les petits fournisseurs sont contraints de se regrouper en unités plus grandes pour abaisser les coûts à la pièce et retrouver un niveau compétitif.

La NPR peut fournir ici une contribution précieuse en soutenant les efforts communs de plusieurs acteurs pour surmonter les inconvénients des petites structures (par une intégration verticale ou horizontale, notamment).

On mentionnera deux grands axes:

- *Assurer le transfert de savoir en matière de produits et procédés novateurs*
- *Proposer des réformes institutionnelles*

2.2.3.3 Infrastructures génératrices de valeur ajoutée

La démarche de la politique régionale veut que les régions et cantons commencent par analyser le potentiel de développement du territoire considéré, puis définissent les initiatives visant à exploiter les potentiels les plus prometteurs. Dans la plupart des cas, il faut s'attendre à ce que ces initiatives comportent des mesures de qualification et de sensibilisation, mais aussi des mesures de développement des facteurs d'implantation dits «durs».

L'objet de pareilles initiatives est souvent un projet-clé, soit un projet d'infrastructure génératrice de valeur ajoutée, qui doit être réalisée, entretenue ou renouvelée pour permettre aux différents acteurs d'en recueillir les impulsions (effet boule-de-neige). Selon l'initiative, différentes infrastructures peuvent jouer le rôle d'infrastructures génératrices de valeur ajoutée ou de projet-clé.

Comme la politique régionale peut également promouvoir des projets d'infrastructures génératrices de valeur ajoutée – pour autant qu'il s'agisse de projets-clés rattachés à une initiative plus large –, elle est à même d'apporter une contribution décisive à la concrétisation d'une initiative.

Les axes de soutien dans ce domaine pourraient prendre la forme des initiatives et infrastructures suivantes:

- *Créer de bonnes conditions pour l'implantation d'entreprises*
Mise à disposition et viabilisation de terrains appropriés
- *Développer un pôle de compétence dans le domaine de la santé*
Centres de réhabilitation, cliniques, instituts de recherche
- *Développer et valoriser une destination touristique*
Domaines skiables, bains thermaux/bains à thème, rénovation et mutation structurelle d'installations de transport
- *Soutenir la recherche et développement*
Instituts de recherche
- *Développer la place éducative*
Etablissements scolaires répondant au principe de la base d'exportation

2.2.3.4 Réseaux interrégionaux et internationaux

En raison du progrès technologique, le facteur distance a fortement perdu en importance. Des obstacles de taille grèvent néanmoins encore la coopération internationale. Les uns sont dus aux différences culturelles, les autres au manque de connaissance des réglementations et des systèmes commerciaux étrangers. Ces obstacles comptent beaucoup pour la Suisse, car le marché européen qui l'entoure forme un espace économique toujours plus intégré.

Comme les informations sont disponibles presque partout, les systèmes de valeur ajoutée des régions de montagne, du milieu rural en général et des régions frontalières qui sont axés sur l'exportation doivent eux aussi s'aligner de plus en plus sur les conditions internationales. En contrepartie, l'économie mondialisée offre des possibilités innombrables de nouveaux partenariats et réseaux.

Conçue comme une politique à «géométrie variable», tant au niveau national qu'international, la politique régionale peut contribuer à ces développements en encourageant des projets partenariaux par-delà les frontières quelles qu'elles soient.

Au niveau national, de tels projets servent par exemple à établir des liens fonctionnels entre régions périphériques et métropoles. Au niveau international, il en va, d'une part, de la poursuite des coopérations qui sont soutenues par les initiatives européennes et, d'autre part, de la réalisation de projets mis sur pied en collaboration avec des partenaires étrangers, indépendamment des mesures de promotion de l'UE (v. en annexe l'exemple *International Packaging Institute à Neuhausen*).

2.2.3.5 Institutions et réformes institutionnelles

Organisation de l'Etat

Souvent, ce sont des obstacles institutionnels qui empêchent d'exploiter fructueusement les potentiels de valeur ajoutée identifiés. Dans les régions de montagne et en milieu rural de manière générale, notamment, *l'organisation de l'Etat* est caractérisée par une foule de petites – voire très petites – communes. Mais les frontières cantonales peuvent, elles aussi, faire obstacle aux solutions pertinentes et fonctionnelles.

Pour exploiter les potentiels qui ne coïncident pas avec la structure politique, il peut être judicieux de commencer par adapter cette structure institutionnelle jusqu'à ce que tous les acteurs puissent harmoniser leurs objectifs. La NPR peut y contribuer en soutenant les projets qui harmonisent structures politiques et zones fonctionnelles. On peut s'attendre en outre à ce qu'une meilleure répartition des tâches des pouvoirs publics et leur professionnalisation génère des impulsions de croissance supplémentaires en milieu rural.

Les axes possibles sont:

- *Encourager le projet-pilotes de réforme communale*
- *Revoir la répartition des tâches publiques*

Gestionnaires régionaux

En vertu de la loi, les gestionnaires régionaux assument les tâches suivantes, qui peuvent être subventionnées:

- élaborer et réaliser des stratégies de promotion pluriannuelles,
- coordonner et suivre les initiatives, programmes et projets de leur région,
- évaluer les initiatives, programmes et projets.

Le défi principal adressé aux gestionnaires régionaux est de transposer les structures et capacités actuelles dans les systèmes qui seront nécessaires demain. Il s'agit d'une part d'examiner quelles structures sont utiles (en adaptant les cahiers de charges des gestionnaires, en redéfinissant la répartition des tâches ou en mettant en question le découpage territorial), de l'autre d'instruire les acteurs concernés dans le sens de la NPR et d'élaborer les instruments et procédures appropriés.

Les objectifs possibles sont les suivants:

- *Déterminer les tâches régionales de base*
- *Réorganiser la répartition des tâches*
- *Réorganiser les structures territoriales*
- *Former les acteurs aux capacités requises*

Institutions de transfert du savoir

Les institutions de transfert du savoir ont pour tâche de rendre le savoir disponible accessible aux acteurs régionaux (v. volet 3). Il peut s'agir soit de savoir technologique, soit de connaissance du contexte économique (régional).

Pour ce qui est du transfert de savoir technologique, la tâche principale consiste à organiser la circulation des informations entre les universités ou hautes écoles spécialisées suisses et étrangères, d'une part, et les entreprises des régions de montagne et du milieu rural en général, de l'autre.

Quant à la transmission de connaissances sur le contexte économique, la tâche principale est de sensibiliser les acteurs aux potentiels économiques, à l'esprit d'entreprise et à l'innovation. Le but est d'informer et d'expliquer pour que les réformes politiques et, le cas échéant, les projets régionaux soient bien accueillis.

La NPR peut fournir une contribution précieuse en soutenant la mise en place des institutions de transfert du savoir ou la réalisation de projets concrets de ces institutions.

Initiatives potentielles:

- *Créer des établissements voués au transfert de savoir entre la sphère de la formation/recherche et l'économie*
- *Mettre sur pied des organisations et des plates-formes de transfert de savoir et d'aptitudes pour la population et les milieux politiques*

2.3 Volet 2

2.3.1 Contexte

Tandis que le volet 1 est axé sur la promotion directe et verticale, il s'agit ici d'exploiter le potentiel de coopération horizontale entre les différentes politiques fédérales en vue de soutenir les efforts des régions compétitives sur le plan économique. La NPR entend contribuer à donner un nouveau souffle à ces anciens objectifs¹³.

La coopération est aujourd'hui réglementée par l'ordonnance du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire et comprend divers instruments, dont la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT), au sein de laquelle sont représentés 20 services fédéraux, et le Conseil de l'organisation du territoire (COTER), institué par le Conseil fédéral. Le COTER est notamment chargé d'assurer la détection précoce des grands développements territoriaux, d'évaluer la politique d'organisation du territoire et de proposer des mesures et des options d'action.

Du point de vue du COTER, une étroite coordination de la politique régionale avec les autres politiques ayant une incidence territoriale est nécessaire. Il recommande en outre de compléter la coordination – qui ne fait en général pas que des gagnants – dans le sens de la gouvernance régionale (ou territoriale), en mettant l'accent sur les processus de négociation entre les différentes parties prenantes.

La coopération doit avoir un caractère contraignant. A cette fin, les domaines de coopération indiqués dans le programme pluriannuel doivent être définis conjointement avec les services concernés et adoptés en accord avec eux. Cette opération conjointe pourrait prendre par exemple la forme d'un protocole d'entente, d'un accord ou d'une déclaration d'intention.

2.3.2 Grands axes

L'étroite coordination des tâches de la Confédération ayant un impact territorial dans le cadre de la NPR, fondée sur le principe énoncé à l'art. 2, let. e, de la loi, est ordonnée à deux objectifs. La Confédération doit, d'une part, poursuivre à l'égard des cantons et des régions une politique d'organisation du territoire fondée et cohérente; de l'autre, fusionner, lorsqu'il est opportun et possible de le faire, certains moyens à disposition de la politique régionale et des politiques sectorielles afin de favoriser des synergies propres à améliorer la compétitivité. D'où les deux axes suivants:

1. Favoriser la cohérence de la politique d'organisation du territoire en renforçant collaboration et harmonisation

L'essentiel est ici de coopérer à deux catégories de tâches de la Confédération, à savoir:

¹³ V. René L. Frey, *Regionalpolitik: eine Evaluation, Nationales Forschungsprogramm Regionalprobleme in der Schweiz*, vol. 34⁶, Berne 1985, p. 48

- celles qui, dans les régions de montagne, l'espace rural en général et les régions frontalières, consistent à assurer la desserte de base (service universel) ou l'indemnisation de prestations d'utilité publique (promotion des parcs en application de la LPN, p. ex.);
- l'aménagement du territoire et la politique des agglomérations. Lors de la consultation relative à la loi, en 2004, il a été proposé que les projets modèles de la politique des agglomérations soient encouragés au titre de la nouvelle loi. Bien que cette proposition ait été majoritairement rejetée, l'étroite collaboration entre politique régionale et politique des agglomérations n'en reste pas moins impérative.

2. Favoriser les synergies avec les politiques sectorielles contribuant à améliorer la compétitivité dans le périmètre d'impact de la politique régionale

Toute une série de tâches de la Confédération ont des incidences directes ou indirectes sur la compétitivité des régions, soit qu'elles encouragent la réalisation de projets régionaux, soit qu'elles favorisent le transfert de savoir vers les zones rurales ou l'exploitation de nouveaux potentiels de valeur ajoutée. Il s'agit en l'occurrence d'une action conjointe, projet par projet, associant la NPR et les politiques sectorielles concernées (politique de la formation et de l'innovation, politique agricole, politique du tourisme, etc.). La conjugaison des moyens doit permettre de créer des synergies.

2.3.3 Politiques sectorielles ayant un impact régional

2.3.3.1 Développement territorial

Les cantons et les communes exercent une influence sur le développement territorial par le biais de l'aménagement du territoire. Au niveau fédéral, la compétence en la matière relève de l'Office fédéral du développement territorial (ODT/ARE), qui assume également des tâches de coordination importantes dans le domaine de la NPR, notamment en ce qui concerne la stratégie du Conseil pour le développement durable (organe consultatif de la Confédération), la politique des agglomérations de la Confédération et le volet de la coopération transnationale dans le cadre de la coopération transfrontalière.

Les plans directeurs de la 3^e génération sont en cours d'élaboration. L'aménagement du territoire (plans directeurs cantonaux) et la politique régionale (programmes de développement des régions LIM) opéraient jusqu'ici à des niveaux différents du point de vue territorial. Désormais, les programmes cantonaux de mise en œuvre offrent la possibilité de réunir au même niveau la planification de la politique régionale et sa concrétisation sous forme d'aménagement du territoire. Les cantons doivent garantir, par des mesures organisationnelles adéquates, que le développement des plans directeurs soit en harmonie avec les objectifs de la politique régionale. Faute de quoi il faut s'attendre à des conflits dans l'application des deux politiques. Par ailleurs, l'aménagement du territoire devrait être axé davantage sur les potentiels existants.

2.3.3.2 Transmission d'aptitudes et de connaissances favorisant la réussite économique

L'esprit d'entreprise ne se commande pas. Il dépend beaucoup du cadre économique concret, mais aussi de la culture et des mentalités. Cet aspect est probablement décisif comme terreau des idées.

L'Etat doit donc se préoccuper constamment des libertés entrepreneuriales requises. Dans la formation, il peut mettre l'accent sur l'esprit d'entreprise en prévoyant un enseignement correspondant à partir d'un certain niveau scolaire. Il doit davantage prendre en compte les initiatives déjà lancées, comme le programme «Venturelab», qui est un programme de la Confédération visant à soutenir les jeunes entreprises novatrices qui présentent un potentiel de croissance.

En période de mutations économiques rapides, la formation continue revêt une importance capitale. Il faudrait donc concevoir des programmes de ce genre pour les secteurs concernés (exemple: initiative en faveur de l'entrepreneuriat en milieu rural afin de soutenir le processus de transformation de l'agriculture).

En matière d'innovation, un rôle décisif revient à l'accès au savoir et au transfert de savoir. C'est pourquoi, par exemple, le SECO participe actuellement à la phase initiale des consortiums pour l'accès au savoir et les transferts de connaissances (sous l'égide de la CTI et du SER) et envisage de poursuivre cette participation durant la prochaine période (programme 2008-2011). L'efficacité de la politique régionale sera ensuite évaluée et les conclusions en seront tirées quant à la poursuite de cet engagement.

Pour résumer, on peut dire que le programme pluriannuel 2008-2015 doit mettre un accent particulier sur deux domaines:

- concevoir des programmes ciblés pour mieux propager l'esprit d'entreprise dans la formation de base et la formation continue, ainsi que dans les secteurs en mutation;
- améliorer l'impact des programmes et initiatives existants en impliquant les structures cantonales et régionales; à cet effet, activer davantage les associations.

2.3.3.3 Politiques sectorielles susceptibles de générer des programmes d'encouragement communs avec la politique régionale

Les priorités prévues pour la période couverte par le programme (2008-2015) touchent les politiques sectorielles ci-après.

Tourisme

La NPR et la politique du tourisme promeuvent toutes deux le changement structurel du secteur touristique. Dans ce contexte, Innotour est l'instrument qui les rapproche le plus. La NPR et Innotour sont mis en œuvre et étroitement coordonnés au sein du SECO. La NPR, compte tenu du principe de subsidiarité, promeut les initiatives régionales qui bénéficient aussi d'un soutien cantonal. Innotour appuie

surtout les projets à l'échelle du pays et les projets sectoriels du secteur dépendant du tourisme.

Agriculture

L'agriculture subit actuellement une restructuration radicale. Suite à l'ouverture des marchés et à la concurrence accrue, il est probable que les revenus du secteur baisseront fortement, encore que de façon différente selon la région. A l'avenir, l'agriculture ne sera plus autant qu'aujourd'hui le ressort du développement économique en milieu rural.

La réforme de la politique agricole (PA 2011) et l'ouverture des marchés contribuent à renforcer, dans l'agriculture même, les principes de la NPR (esprit d'entreprise, innovation, valeur ajoutée). Le cœur de la PA 2011 est la forte réduction des moyens financiers dévolus aujourd'hui au soutien des prix et leur report sur les paiements directs indépendants du produit. Le projet prévoit la suppression totale des subventions à l'exportation, ainsi qu'une diminution de plus de moitié des mesures de soutien interne au marché.

La loi sur l'agriculture (LAgr, RS 010.1) prévoit divers instruments qui pourraient jouer un rôle important dans ce processus. Citons la promotion des ventes, la protection des appellations d'origine, les possibilités en matière de recherche et de conseil, enfin les moyens de la politique des investissements. La dernière révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) a en outre élargi les possibilités d'intervention en zone agricole.

Dans ce contexte, la Confédération va continuer à être active dans le développement des régions rurales en se servant des instruments et moyens disponibles de la politique agricole. Une étroite collaboration est nécessaire entre les organes d'exécution de la loi sur l'agriculture et ceux de la NPR.

Energie

En 2001, le Conseil fédéral a approuvé le programme SuisseEnergie, qui prévoit cinq priorités: modernisation des bâtiments, énergies renouvelables, appareils et moteurs économes, exploitation rationnelle de l'énergie et de la chaleur perdue, transports économes.

Ce programme est évidemment axé sur les buts de la politique de l'énergie et non sur ceux de la politique régionale, mais certaines de ses parties concrètes peuvent quand même avoir de l'importance pour les régions. C'est en particulier le cas des énergies renouvelables (énergie hydraulique, bois, biomasse), qui polluent peu, et dont la valeur ajoutée reste dans le pays. Sur ce point, il est souhaitable qu'une coordination aussi bonne que possible s'établisse avec d'autres offices fédéraux (notamment l'OFEV, l'OFAG et le SECO).

Sylviculture

L'OFEV s'est fixé pour but d'améliorer durablement l'exploitation du bois suisse et son potentiel de la valeur ajoutée. Il part de l'idée que la progression de la forêt suisse permet d'en augmenter l'exploitation sans compromettre la durabilité. Ce projet a une incidence indiscutable sur la politique régionale, puisque la forêt recouvre 31 % du territoire suisse.

L'OFEV élabore actuellement un plan d'action «bois 21», dont le but est de mieux exploiter le potentiel de production de la forêt suisse et de transformer davantage de bois à l'intérieur du pays, ce qui augmentera la valeur ajoutée générée en Suisse. Il vise aussi à renforcer la capacité d'innovation ainsi que le transfert de savoir et de technologie. Les buts du plan «bois 21» répondent donc aux principes de la NPR.

Pour autant que les premiers examens donnent des résultats positifs, ce programme d'encouragement ne sera pas mis en œuvre avant 2008, comme le programme pluriannuel de la NPR. Les possibilités de coopération doivent être définies de concert par l'OFEV et le SECO.

Paysage et environnement

Avec la révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN), l'OFEV a la possibilité de soutenir les parcs naturels. Ceux qui ont un intérêt particulier pour notre sujet sont les parcs régionaux, soit de vastes territoires ruraux, peu urbanisés, disposant d'un patrimoine naturel et culturel particulièrement riche. Ils participent concrètement à la création de conditions favorables au développement durable, à la sensibilisation du public à l'environnement, à la découverte du patrimoine culturel et naturel, ainsi qu'à la promotion de technologies novatrices et respectueuses de l'environnement.

Il est prévu de créer un nombre limité de parcs de ce genre pourvus d'un label de qualité.

Cet instrument est intéressant, notamment du fait qu'il suscite des discussions suprasectorielles quant au développement d'une région et peut ainsi déboucher sur une restructuration novatrice.

Par définition, ces parcs verront le jour dans des régions à faible potentiel économique. Il n'en importe que davantage d'exploiter les synergies locales, ce à quoi la NPR peut apporter une contribution.

Services publics

En partenariat avec le SECO, Swisscom a lancé en 2005 l'initiative Helpoint pour aider les personnes âgées et les habitants des régions rurales à utiliser les nouvelles technologies de la communication, ce qui est une manière de renforcer indirectement la compétitivité. Depuis, l'offre ne cesse de se développer. Il est prévu d'étendre désormais cette initiative aux PME des régions périphériques. Des cours pilotes seront testés durant l'automne et l'hiver 2006. Des projets de coopération analogues seraient concevables avec d'autres partenaires (La Poste, p. ex.).

2.3.4 Espaces à faible potentiel

Une caractéristique récurrente de ces espaces à faible potentiel est une spirale de développement négative (diminution de l'emploi et de la valeur ajoutée, évolution défavorable de la pyramide des âges, exode, démantèlement des services publics de base, détérioration des finances communales, etc.). Ils se trouvent en règle générale «à la périphérie de la périphérie». A moyen et long terme, leur survie même peut être compromise. Ce sont des zones où les instruments de la NPR ne devraient guère avoir d'effets marqués.

Ces zones présentent cependant des potentiels, même s'ils sont modestes sous l'angle de la politique régionale. Citons les paysages naturels et cultivés, ainsi que des valeurs historico-culturelles, qui se révèlent utiles dans le cadre d'un tourisme doux ou de l'agritourisme, voire (partiellement) pour le logement, ou encore des ressources naturelles comme l'énergie hydraulique, le bois et la pierre. Les propriétaires de maisons de vacances et les personnes désireuses de revenir au pays pourraient renforcer les groupes d'acteurs locaux. Il manque toutefois souvent les capacités nécessaires pour transformer ces potentiels en produits et services commercialisables.

Dans le message concernant la NPR, les cantons se sont vu soumettre un projet de procédure qui commence par la définition des espaces à faible potentiel pour aboutir à des plans d'action concrets, en passant par l'évaluation des différentes stratégies possibles. Dans tous les cas, c'est le canton concerné qui assumera la responsabilité principale de la mise en œuvre. Les programmes et initiatives bénéficiant à ces zones devront satisfaire aux critères fixés par la NPR et le programme pluriannuel. Il s'ensuit que les instruments de la politique régionale pourront aussi être engagés dans les espaces à faible potentiel si l'on est en droit d'en attendre une contribution à la croissance régionale.

Il s'agit là d'un sujet politique explosif, d'autant plus que les voix se multiplient qui affirment que ces régions ne sauraient être maintenues sous la perfusion de transferts financiers. La politique régionale doit pouvoir aborder de telles questions sans tabou. Le COTER signale explicitement que, du point de vue économique, on doit pouvoir envisager un démantèlement ordonné.

Avec celui d'Uri, le canton des Grisons s'est déjà penché attentivement sur la question des espaces à faible potentiel. La faisabilité et la généralisation des stratégies mises au point feront l'objet de la prochaine étude. La Confédération a un intérêt à ce que les expériences recueillies soient transmises à d'autres cantons. A cet effet, elle publiera les conclusions des deux cantons sous forme de système modulaire.

L'idée du programme est de lancer de pareils projets avec d'autres cantons, en se basant sur les expériences faites, et de les suivre de près, vu que divers services fédéraux sont impliqués (aménagement du territoire, politique agricole, environnement et paysage, etc.).

2.3.5 Participation aux initiatives transfrontalières dans le cadre de la politique européenne de cohésion économique et sociale

La coopération transnationale en cours (INTERREG III B) a fourni à la Suisse une excellente occasion d'intensifier sa collaboration au-delà de la zone frontalière proprement dite et d'établir de nouveaux réseaux. L'intense coopération territoriale, économique et sociale dans le cadre des projets communs a permis de réaliser une intégration accrue de la Suisse et des régions impliquées en Europe. Après cette première série d'expériences, différents thèmes et domaines stratégiques sont envisagés pour la future coopération transnationale (2007-2013). Une participation active est prévue dans l'espace alpin ainsi qu'avec l'Europe du Nord-Ouest (NWE)

et au sein de l'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (ORATE-ESPON).

L'attrait exercé par une région et ses chances de développement dépendront à l'avenir non seulement de son infrastructure ou de sa situation géographique, mais plus encore de sa capacité à participer, en qualité de partenaire, à des projets européens communs. C'est justement dans l'espace rural et en région de montagne que la politique régionale soutiendra désormais aussi des projets transnationaux dans les domaines de la gestion du savoir, des questions de migration, de la mise en réseau des innovations et des PME ainsi que des risques naturels (collaboration avec la Convention alpine) et des questions d'accessibilité et de mobilité. Il est également prévu de lancer des projets concrets pour mettre les villes en réseau et d'étudier les questions touchant l'amélioration des relations ville-campagne. La coopération transnationale offre pour ces thématiques une occasion idéale de mettre en œuvre des projets concrets de coopération territoriale avec l'UE et, à plus long terme, d'améliorer la compétence interculturelle des régions et des cantons concernés.

La coopération transnationale, dont la coordination serait trop coûteuse pour les différents cantons, soulève surtout des questions liées au développement territorial. C'est donc l'Office fédéral du développement territorial qui doit en assumer la responsabilité.

2.3.6 Coopération entre la NPR et la politique des agglomérations

La loi pose comme principe à l'art. 2 que les centres régionaux sont les moteurs du développement. Ce principe a pour corollaire que la Confédération s'attachera à concentrer territorialement les moyens engagés au titre de la politique régionale dans les régions.

Si l'on fait abstraction des cinq principales agglomérations de Suisse (Bâle, Berne, Genève, Lausanne et Zurich), les centres de la politique régionale se confondent avec les agglomérations de petite ou moyenne taille de la politique des agglomérations. Dans ces zones, il faudra veiller à un grand effort de coordination entre les projets de la politique régionale et les projets modèles de la politique des agglomérations. Il convient d'éviter les doublons, tout en favorisant la complémentarité et les synergies.

L'administration fédérale est bien équipée pour assurer cette coopération, vu que la politique des agglomérations a toujours été conduite conjointement par l'ODT et le SECO.

Les synergies entre politique régionale et politique des agglomérations sont aussi possibles et fructueuses au niveau cantonal, comme l'a montré le projet NPR du canton de Neuchâtel. La tradition dans l'innovation, notamment à travers le sous-projet de Réseau Urbain Neuchâtelois.

2.4 Volet 3

2.4.1 Buts

Le savoir est reconnu aujourd'hui comme une prémisses indispensable du succès face à la concurrence mondiale. Dans la société de l'information, le facteur décisif est la manière

- dont les informations sont utilisées dans la société et dans l'économie
- dont ces informations sont transformées en savoir personnel par la réflexion et l'apprentissage, et
- dont ce savoir est traduit en innovations dans un contexte particulier

C'est pourquoi la NPR doit aussi se poser la question cruciale de ce qu'elle peut faire pour rendre les régions plus capables d'apprendre, plus créatives, plus novatrices et plus entrepreneuriales.

La NPR attribue une importance stratégique au système de savoir «Développement régional». Assorti du programme de qualification correspondant, ce système est considéré comme une prémisses impérative du succès de la mise en œuvre de la NPR.

Le système de savoir «Développement régional» englobe tous les acteurs qui exercent une influence sur le développement régional en partageant le savoir spécifique.

Ce système existe en fait déjà en Suisse, mais il est fragmenté et généralement lié de façon informelle à certains instruments d'encouragement (LIM, Regio Plus, INTERREG, e-Regio.ch, etc.). Dans le cadre du volet 3 de la NPR, il s'agit donc de l'optimiser en fonction des buts et des besoins, de le suivre et de l'exploiter. Il est urgent de gérer le savoir relatif au développement régional.

Cette gestion poursuit les buts suivants:

- soutenir toutes les instances qui contribuent à renforcer, dans les régions, l'adaptabilité et la capacité d'apprendre, donc la volonté de se renouveler et d'innover;
- former les régions à exploiter durablement le savoir pour renforcer l'esprit d'entreprise et la capacité d'innover, afin d'en retirer une valeur ajoutée concrète;
- aider et inciter les régions et d'autres acteurs à mettre sur pied leurs propres systèmes de gestion du savoir;
- mettre sur pied une plate-forme nationale des divers savoirs relatifs au développement régional (connaissance des systèmes, des buts, des méthodes, savoir explicite et implicite, etc.).

2.4.2 Principes

Stratégie de support

La gestion du savoir en matière de développement régional est conçue pour soutenir les instruments des volets 1 et 2 de la NPR. Elle élimine ce qui bloque le transfert de

savoir et qui empêchait parfois que de bonnes idées et projets s'imposent dans les régions.

Horizon large

Dans la pratique, des thèmes tels que la politique de l'innovation, la promotion des PME, la formation et la recherche, le développement durable, le milieu rural, la coopération européenne, etc., sont indissociables des problèmes de l'économie régionale. C'est pourquoi le système «Gestion du savoir en Suisse» couvre aussi les points de contact entre la politique régionale et les autres domaines politiques.

Groupes cibles précis

Les instruments de la gestion du savoir sont destinés particulièrement aux personnes qui fonctionnent comme «courroies de transmission» dans le domaine central du développement économique régional, soit les gestionnaires et les secrétariats régionaux, les services spécialisés de la Confédération et des cantons, les députés et les conseillers exécutifs, les membres des associations, les institutions de formation et de conseil, les instituts de recherche, etc.

2.4.3 Stratégies

La gestion du savoir comprend trois stratégies.

1. Mobiliser et tisser des réseaux

Le savoir est une condition sine qua non de l'innovation et de la valeur ajoutée. Les gestionnaires du savoir veillent donc à ce qu'il circule entre les acteurs du développement régional et qu'il se crée ainsi un nouveau savoir. Un service de coordination s'assurera que la gestion du savoir se développe de façon cohérente.

2. Qualifier

Le savoir doit enrichir les compétences avant de déboucher sur des actes novateurs dans les régions. C'est pourquoi les activités actuelles de qualification des acteurs clés du développement régional seront poursuivies (v. notamment le cycle de séminaires sur le développement régional *Formation-seco*) et adaptées constamment aux nouveaux besoins et exigences.

3. Créer une infrastructure du savoir

Pour soutenir le travail en réseau, il faut des plates-formes qui fournissent du savoir codifié exploitable (banques de données, sites Internet, systèmes de contrôle, etc.). Les éléments de connaissances nécessaires sont traités systématiquement et le nouveau savoir mis à disposition, en exploitant aussi le savoir accumulé par les autres pays lorsque cela s'avère utile.

2.4.4 Rôle des participants

La *Confédération* assume la direction de la gestion du savoir «Développement régional». Elle coordonne la mise au point délibérée et progressive des instruments.

Elle soutient parallèlement les acteurs du système de savoir «Développement régional» en organisant leur maillage et les infrastructures nécessaires.

Les *cantons* sont les acteurs clés du volet 1 de la NPR. Ils figurent aussi parmi les premiers bénéficiaires de la gestion du savoir, dont l'un des objets principaux est d'élaborer les stratégies cantonales du savoir et du développement.

Les *régions* forment la charnière entre les stratégies élaborées par la Confédération et les cantons, d'une part, et les entreprises et leurs projets, de l'autre.

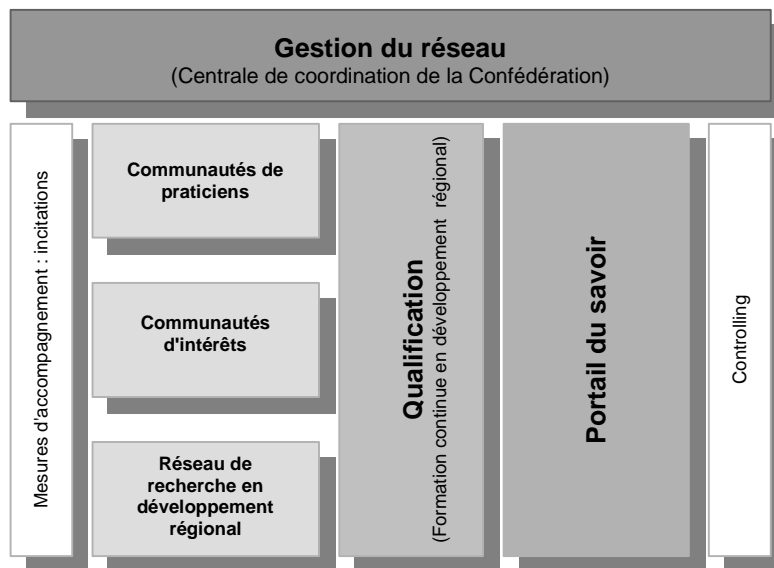
2.4.5 Instruments de la gestion du savoir

2.4.5.1 Vue d'ensemble

La gestion du savoir «Développement régional en Suisse» comprend huit instruments (v. figure 4) qui répondent à des objectifs différents, mais dépendent tous les uns des autres.

Figure 4

Instruments de la gestion du savoir «Développement régional en Suisse»



2.4.5.2 Les instruments en détail

Gestion des réseaux

L'organisme de gestion des réseaux est la clé de voûte du système de connaissances sur le développement régional. Il garantit la coordination des différents éléments du

système entre eux et la qualité nécessaire à la mise en place des réseaux, ainsi que le développement des compétences requises pour résoudre les problèmes. La Confédération donne ainsi toute son importance au système de connaissances sur le développement régional. L'organisme n'est pas rattaché à la Confédération. Il sert à sensibiliser et à motiver à la collaboration au sein du système et à la création d'une plate-forme nationale d'échange de savoir. Avec une dotation adéquate en termes de budget et de personnel pour la mise sur pied et l'exploitation de la plate-forme, l'organisme de gestion apporte la contribution déterminante à la stratégie d'appui de la NPR. L'organisme veille en outre à l'élaboration d'un outil d'évaluation des effets, en particulier la durabilité de toutes les mesures prises au titre de la gestion du savoir.

Communautés de praticiens

Les communautés de praticiens sont des petits groupes qui traitent des questions de portée stratégique. Le but est de constituer un savoir applicable, de le dégager des circonstances personnelles et collectives, et de le mettre à disposition de toute l'organisation. Les facteurs de succès sont la qualification des participants, la liberté du calendrier, la stabilité du groupe pendant un certain temps. Les thèmes traités présentent un rapport avec les systèmes de valeur ajoutée dominants.

Communautés d'intérêts

Les communautés d'intérêts rassemblent des personnes unies par les mêmes idées, mais sans objectif concret déclaré. Elles servent de «distributrices» des thèmes généraux du développement régional. Le but est d'activer le savoir implicite. Les moyens utilisés sont les bulletins d'information (*newsletter*), colloques, séminaires, groupes d'expérience ouverts, etc.

Réseau de recherche en développement régional

Le but du réseau est de mailler toutes les institutions de recherche qui s'occupent de développement régional, et sa raison le fait que plusieurs postes d'étude en économie régionale et en aménagement du territoire ont été supprimés ou reconvertis dans le domaine des EPF et dans les universités; quant aux HES, elles travaillaient jusqu'ici de façon plutôt occasionnelle et sans liaison. Le réseau de recherche doit se former avant tout de bas en haut. La Confédération donne une impulsion en rédigeant des mandats de travail précis pour les membres du réseau (v. Conférence autrichienne pour l'organisation du territoire, ÖROK).

Portail du savoir

La mise sur pied d'un portail du savoir est ordonnée à trois objectifs: premièrement, soutenir de la communication au niveau du réseau; deuxièmement, proposer des connaissances sur l'innovation et la valeur ajoutée dans les régions; troisièmement, présenter le contenu et les instruments de la NPR.

Mesures d'accompagnement (incitations)

Toute la NPR, mais surtout les instruments de la gestion du savoir, exigent des acteurs qu'ils se conduisent de façon autonome. C'est pourquoi la gestion du savoir sera assortie d'incitations, comme un «Prix des régions», une «Journée des régions» ou encore un «Pool de capital-risque». Un autre but est suivre plus particulièrement

les programmes communs des divers services fédéraux (dans le cadre du volet 2 de la NPR) et de faire connaître leur exemplarité et leurs succès à l'opinion publique.

Qualification: formation continue en développement régional

L'idée est de prolonger le cycle de séminaires sur le développement régional proposé par le SECO, d'une part, et d'instituer une boucle de rétroaction avec les cercles de connaissance (communautés de praticiens ou d'intérêts, recherche).

A plus long terme, il faudrait prévoir de créer un système de crédits harmonisé pour les cours de formation continue offerts par le SECO et d'autres fournisseurs, et de permettre aux diplômés d'obtenir une certification, quel que soit leur niveau.

Controlling

Comme la gestion du savoir ne sera développée que lors de la mise en œuvre de la NPR, l'efficacité des instruments devra en être vérifiée et adaptée périodiquement. Il semble indiqué de ne pas se limiter à des indicateurs tels que le nombre des emplois créés ou la valeur ajoutée en francs, pour donner la préférence à un suivi sous la forme d'un système d'indicateurs du développement régional, appelé à être coordonné avec les activités statistiques actuelles et à venir de la Confédération dans le domaine du monitoring régional.

2.4.6 Etapes

Le tableau ci-dessous récapitule les étapes nécessaires pour la mise en œuvre de la gestion du savoir.

Tableau 1

Etapes du volet 3

Calendrier	Opération
printemps 2007	<ul style="list-style-type: none"> - planification de détail de la mise en œuvre de la gestion du savoir - planification de détail du portail du savoir - mise au concours de la centrale de coordination (Confédération)
dès mi-2007	<p>mise sur pied de la centrale, y compris les instruments coordonnés de la gestion du savoir, notamment</p> <ul style="list-style-type: none"> - mise sur pied du portail du savoir - organisation des premières communautés de praticiens (une ou deux) - recrutement et organisation du réseau de recherche en développement régional
dès l'automne 2007	<ul style="list-style-type: none"> - ouverture du guichet de la centrale de coordination - ouverture du portail du savoir

début 2008	début de la phase de mise en œuvre: - lancement de la première communauté de praticiens - relations publiques (tournée dans les régions)
mi-2008	mise en service de la plate-forme nationale - constitution des communautés d'intérêts - mesures d'accompagnement (incitations)
automne 2008	remise par le DFE ou éventuellement par le SECO des prix «Idée 2008», «Projet 2008», «Recherche 2008».

2.5 Conséquences financières, financement, répartition indicative des fonds

2.5.1 Fonds de développement régional: plafonds de dépenses, nouveaux apports

Le programme pluriannuel 2008-2015 sera financé par le Fonds de développement régional, alimenté lui-même par la Confédération (art. 21 de la loi). Ce mécanisme de financement a été décrit en détail dans le message concernant la NPR.¹⁴

D'une part, le Fonds de développement régional sera constitué en reprenant les actifs et les obligations du fonds actuel d'aide aux investissements dans les régions de montagne. A la fin de 2006, la fortune du fonds s'élevait à 1,2 milliard de francs¹⁵.

D'autre part, le message concernant la NPR montrait aussi que de nouveaux apports seraient nécessaires. Dans les analyses et justifications présentées alors, le Conseil fédéral exposait le cadre financier requis pour une politique ciblée et sélective. Le présent projet s'en tient à cette ligne et ne calcule pas les exigences financières en fonction d'un bilan complet des besoins des cantons et des régions, mais uniquement d'après les chiffres empiriques et les plafonds de dépenses imposés au Fonds. Ces plafonds sont fixés à une moyenne annuelle de:

- 40 millions de francs pour les aides financières à fonds perdu, et
- 50 millions de francs pour les prêts remboursables aux infrastructures de développement, étant précisé que la contribution effective de la Confédération se limite à l'exonération ou à la réduction du taux d'intérêt. Celle-ci se monte à environ 30 millions de francs, ce qui correspond à une moyenne de 3 % sur un prêt de l'ordre d'un milliard de francs.

Pour garantir la couverture des engagements et maintenir comme prescrit la valeur du Fonds, les apports annuels moyens s'élèvent à environ 30 millions de francs. La

¹⁴ FF 2006 269 ss.

¹⁵ Depuis 1975, le Fonds a accumulé en quelque trente ans 1,5 milliard de francs, dont il faut déduire les pertes sur prêts, les contributions au service de l'intérêt et le financement du programme Regio Plus.

décision d'octroi de ces nouveaux apports de 230 millions de francs sur huit ans incombe à l'Assemblée fédérale, qui se prononcera par arrêté fédéral simple (v. chap. 3.2 et annexe). La réduction de 10 millions de francs par rapport au cadre financier initial tient à l'effort général d'économies appliqué au plan financier de la Confédération.

2.5.2 Répartition indicative des fonds entre les trois volets

A l'heure qu'il est, l'affectation des fonds aux trois volets ne peut être esquissée que de façon très approximative, vu que seuls les programmes cantonaux de mise en œuvre pourront fournir des repères définitifs du côté de la demande. On donnera cependant ici quelques valeurs indicatives. Cette répartition se fonde sur les valeurs empiriques accumulées et confirme les déclarations faites par les autorités fédérales compétentes pendant les délibérations du projet de loi en relation avec la reconduction de la coopération transfrontalière dans le cadre de la NPR. Elle souligne qu'il est prévu d'engager le gros des ressources de la NPR dans le volet 1.

Tableau 2

Valeurs indicatives de la répartition annuelle moyenne du Fonds de développement régional

Gestionnaires	cantons sur la base de conventions- programmes millions de fr	Confédération d'entente avec les cantons millions de fr
Affectation		
Orientation 1 - prêts - à fonds perdu (programmes nationaux) - à fonds perdu (programmes transfrontaliers)	50 22 - 24 6-8	
Orientation 2 - financement (initiatives nationales) - financement (initiatives transnationales)		4-6 1-2
Orientation 3		3-4

2.6 Mise en œuvre à l'échelon cantonal

2.6.1 Programme pluriannuel de la Confédération et programmes cantonaux de mise en œuvre

Sur la base des directives du programme pluriannuel de la Confédération (qui court sur huit ans), les cantons élaborent, avec leurs organismes de développement régional et les secrétariats régionaux ou d'autres acteurs régionaux, des programmes cantonaux ou supracantonaux pluriannuels de mise en œuvre, qu'ils mettent périodiquement à jour (art. 15 de la loi, v. figure 5). Dans un deuxième temps, sur la

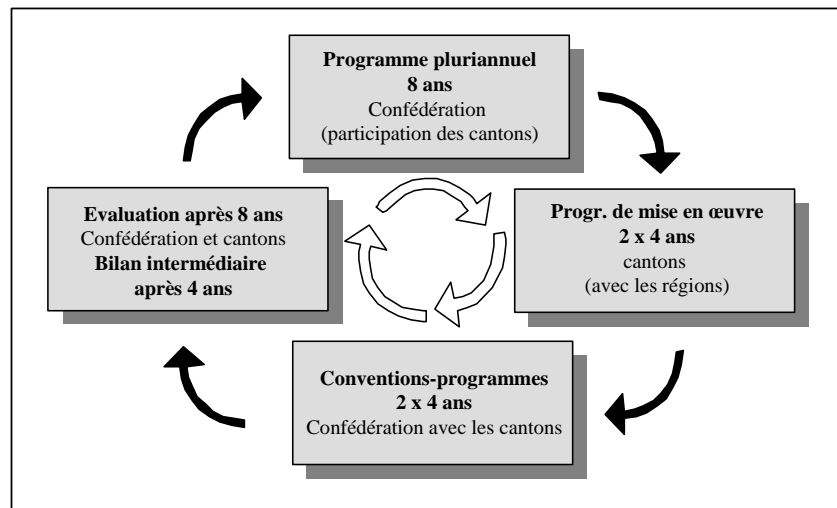
base des programmes cantonaux de mise en œuvre, la Confédération conclut avec les cantons des conventions-programmes pluriannuelles. Elle fixe une contribution forfaitaire en se fondant sur ces dernières (art. 16 de la loi). Les programmes de mise en œuvre et les conventions-programmes courent en règle générale sur quatre ans. Les conventions-programmes servent de base pour une contribution forfaitaire versée par la Confédération. Les cycles sont bouclés par le bilan intermédiaire après quatre ans et l'évaluation finale de l'efficacité des mesures après huit ans.

La mise en œuvre doit se roder. C'est un processus d'apprentissage pour tous les services administratifs concernés, Confédération incluse. Dans ce contexte, il est prévu que la Confédération apporte un soutien individuel aux cantons. Des ajustements sont tout à fait envisageables dans un deuxième temps, sur la foi de l'expérience acquise dans les premiers temps de la mise en œuvre.

Aux termes de l'art. 20 de la loi, le Conseil fédéral fixe les modalités de la collaboration avec les cantons, les régions de montagne et le milieu rural en général. La constitution d'une conférence tripartite pour les régions de montagne et le milieu rural n'est pas à l'ordre du jour pour le moment; on attend encore les résultats d'une évaluation de Conférence la tripartite sur les agglomérations (CTA). Le projet propose en revanche des manifestations régulières réunissant les différents acteurs concernés.

Figure 5

Collaboration Confédération/cantons en matière de conception, de mise en œuvre et d'évaluation¹⁶



¹⁶ Flèche blanche = cycle de quatre ans, flèches noires = cycle de huit ans

2.6.2 Stratégies cantonales de développement économique et programmes cantonaux de mise en œuvre

Dans le meilleur des cas, le programme cantonal de mise en œuvre découlera d'une stratégie générale de développement économique pour le territoire visé. Un grand nombre de gouvernements cantonaux ont défini explicitement une stratégie de ce type, certains même dans le programme économique, le plan directeur économique, le programme de gouvernement, etc. Le programme cantonal ou supracantonal de mise en œuvre est alors un faisceau d'initiatives et de projets tirés de la stratégie générale de développement économique, et qui satisfont aux critères d'éligibilité de la politique régionale de la Confédération.

Expérience faite, toute stratégie cantonale de développement économique comporte des mesures et des objectifs aux différents échelons politiques (canton, région, communes, etc.) et dans divers domaines (politique économique, formation, infrastructures). Elle peut également prévoir des mesures de genres très différents (création de programmes d'encouragement thématiques, réformes administratives, modification de règlements légaux, etc.).

Il est donc probable qu'en général, le programme de mise en œuvre de la politique régionale ne comprendra qu'une part formant un tout cohérent des initiatives et mesures prévues dans la stratégie de développement économique.

Comme les cantons sont ses interlocuteurs principaux en matière de politique régionale, c'est sur leurs programmes de mise en œuvre que se fondera la Confédération. Les cantons sont cependant libres de conclure des programmes supracantonaux (et cela est même souhaité, du point de vue fédéral) pour mettre conjointement en œuvre la politique régionale. Ces programmes supracantonaux pourraient par exemple être conçus dans le cadre des conférences des gouvernements d'une grande région donnée.

Un programme de mise en œuvre peut comprendre en principe toutes les initiatives et projets répondant aux critères d'éligibilité de la politique régionale. Sur la base des expériences faites et des discussions avec les cantons, il convient cependant de signaler deux thématiques qui peuvent donner lieu parfois à des interprétations divergentes.

Initiatives et projets en faveur du logement

La politique régionale vise à renforcer la compétitivité économique en créant des emplois, ce qui pourrait donner incidemment une impulsion au logement dans les alentours des centres de travail. Vu cet objectif précis et les ressources limitées de la politique régionale, la Confédération réservera son soutien aux initiatives et projets qui visent à renforcer les lieux de travail. Mettre en œuvre des stratégies de logement peut certainement être un objectif judicieux du développement économique pour telle région ou canton, mais ne fait pas partie du champ d'application de la politique régionale de la Confédération.

Espaces à faible potentiel

La NPR soutient en principe les activités qui servent à identifier et exploiter les potentiels régionaux de création de valeur. Pour une région, se poser la question des potentiels dont elle dispose est déjà un pas important dans la bonne direction, car même dans les zones reculées, il existe des potentiels, si modestes soient-ils

(⇒espaces à faible potentiel). Mais là où la base sociale indispensable pour les exploiter n'existe pas, il sera sans doute difficile d'effectuer une promotion avec les instruments de la NPR. Il est donc prévu que les cantons *se penchent de façon plus approfondie sur leurs espaces à faible potentiel, et ce avec le concours de la Confédération*. Le principe appliqué ici est celui de la subsidiarité. La Confédération participe si le canton exécute un travail préalable d'analyse et de conception, et montre ainsi quels moyens il met à disposition pour traiter le problème.

2.6.3 Conditions d'éligibilité des projets

Pour les programmes de mise en œuvre, la Confédération est le partenaire des cantons et ne se soucie pas de sélectionner les projets. Cette tâche incombe aux cantons, qui doivent toutefois garder constamment à l'esprit le but de la loi (art. 1) et en respecter les principes (art. 2). Avec la contribution forfaitaire de la Confédération, les cantons soutiendront prioritairement les projets qui répondent aussi largement que possible aux critères de la loi (art. 4 à 7 de la loi), lesquels sont commentés dans le présent message.

Du côté de la Confédération, les instances exécutives contrôleront dans quelle mesure les fonds ont été employés conformément à la loi en suivant les programmes et en les évaluant. Le tableau ci-dessous comporte certaines recommandations à ce sujet, fondées en particulier sur l'expérience des projets pilotes.

Tableau 3

Conditions d'éligibilité des projets NPR

Conditions	Motif
Contenu	
Les initiatives et projets correspondent aux <i>priorités de la stratégie générale de développement économique</i>	Se concentrer sur des projets clés pour garantir une efficacité aussi grande que possible des moyens alloués
Les initiatives et projets visent à renforcer prioritairement l'innovation et l'esprit d'entreprise dans les <i>systèmes de valeur ajoutée axés sur l'exportation</i>	Les systèmes de valeur ajoutée axés sur l'exportation promettent en général le meilleur effet multiplicateur
Les projets NPR satisfont aux <i>normes écologiques et sociales actuelles</i> (critères de durabilité du CIDD, v. chap. 2.6.5)	Respecter la dimension écologique et sociale de la durabilité est une condition <i>sine qua non</i> pour qu'un projet soit soutenu
Les projets NPR contribuent à répandre une <i>atmosphère positive</i> dans les régions	Promouvoir une mentalité disposée à reconnaître les chances et prendre des risques entrepreneuriaux aide à la société à se responsabiliser

Méthode	
Après une phase de soutien de la part de la Confédération, les projets trouvent une assise financière <i>indépendante de la Confédération</i>	La NPR est conçue comme encouragement initial
Dans leur contexte économique, les projets présentent une <i>taille critique</i>	Concentrer les moyens sur les projets qui présentent une taille critique pour obtenir un impact décisif sur l'économie régionale
Les projets donnent des <i>impulsions aux entreprises en aval ou en amont</i>	Favoriser les projets dotés du plus grand effet multiplicateur
<i>L'économie participe</i> aux projets	La participation des entreprises aux projets permet d'espérer que ceux-ci ont de véritables chances de succès sur le marché et que les impulsions qui en émanent sont effectivement reprises par l'économie
Le projet provoque les <i>réformes</i> nécessaires	Un projet ne doit pas forcément contribuer directement à créer davantage de valeur ajoutée. Le déclenchement de réformes structurelles (dans l'organisation de l'Etat ou par l'intégration de certains domaines économiques) peut avoir tout autant de valeur
Géographie	
Le projet contribue à renforcer le <i>centre fonctionnel</i> d'une région	Concentrer les moyens sur les lieux où ils sont susceptibles d'avoir le plus d'impact sur la région, donc, en général, les centres régionaux

En matière d'encouragement de la coopération transfrontalière, l'art. 6, al. 4, de la loi (ajouté par le Conseil des Etats) astreint les partenaires à tenir compte des modalités d'exécution et des calendriers.

Cela ne signifie pas que la Confédération poursuive ici d'autres buts ou connaisse un champ d'application matériel différent. Elle doit seulement tenir compte du fait que des programmes opérationnels régionaux séparés sont conclus avec les partenaires frontaliers européens et que la période de programmation des fonds structurels européens s'étend de 2007 à 2013. La prise en compte de ces particularités s'illustre à travers, par exemple, la reconnaissance rétroactive des coûts des projets occasionnés jusqu'au moment de la signature de la convention-programme entre la Confédération et le canton.

Il ressort du débat aux Chambres qu'harmoniser et intégrer les activités nationales et transfrontalières est une tâche qui revient aux cantons. La Confédération ne conclut donc pas de conventions-programmes séparées avec différents acteurs d'un canton ou d'une région. Une solution possible est qu'au sein d'une région transfrontalière, un canton assume vis-à-vis de la Confédération la responsabilité de négociier et de mettre en œuvre la partie internationale de son enveloppe forfaitaire.

2.6.4 Harmonisation avec la planification directrice

Les projets soutenus par la Confédération dans le cadre de la Nouvelle Politique Régionale doivent être harmonisés avec les plans directeurs cantonaux. Les cantons ont la responsabilité de l'harmonisation précoce et adéquate d'initiatives, projets et programmes ainsi que des projets d'infrastructures. La coordination avec les plans directeurs cantonaux se déroule idéalement selon un processus graduel:

- au niveau des objectifs et des stratégies de promotion cantonaux ou intercantonaux, la preuve de la compatibilité avec la planification directrice est inscrite dans le programme de mise en œuvre correspondant;
- les infrastructures génératrices de valeur ajoutée qui présentent de l'importance du point de vue de la planification directrice et qui font partie intégrante d'une initiative plus générale («projets-clés») doivent être définies dans le plan directeur cantonal.

Les cantons décrivent dans leur programme de mise en œuvre la manière dont le processus global d'harmonisation avec le programme directeur cantonal se déroulera. Les instances exécutives de la Confédération examinent, à l'occasion de l'évaluation, si les cantons ont bien rempli leur mandat de coordination.

2.6.5 Durabilité

Les programmes de mise en œuvre des cantons constituent un élément central de la NPR. En tant que charnière entre le cadre général du programme pluriannuel et les projets concrets, ils ont un grand effet. C'est pourquoi il est bon qu'ils soient soumis à un examen de la durabilité (ED)¹⁷, qui s'effectuera si possible dans chaque canton selon les mêmes principes. L'ED est conçu comme une évaluation a priori; il devrait avoir été achevé au plus tard à la signature de la convention-programme.

Analyse des effets. Il s'agit d'étudier l'incidence des éléments du programme sur les trois dimensions de la durabilité et d'analyser les conflits d'intérêts. Les critères du CIDD peuvent de nouveau servir de référence. L'accent peut être mis sur les critères d'impact et sur les effets et conflits principaux entre les dimensions de la durabilité. Il faudrait tenir compte aussi bien des effets qui concernent une large part de la population ou une région entière que de ceux qui ne se déploient que dans le rayon local. Le cadre de référence temporel correspond à la durée d'un programme de mise en œuvre, soit en principe quatre ans.

¹⁷ Les critères sont présentés de façon approfondie dans l'Aide de travail pour l'élaboration des programmes de mise en œuvre de la NPR du SECO.

Il est en outre prévu de procéder à un examen de la cohérence des objectifs et stratégies du programme de mise en œuvre avec ceux du programme pluriannuel de la Confédération, d'une part, et avec la notion de développement durable, de l'autre. Il s'agit ici de repérer les grands conflits d'intérêts et de définir comment le programme de mise en œuvre doit y répondre (alternatives, mesures d'accompagnement).

Il faut enfin dégager les potentiels d'optimisation, autrement dit montrer comment faire pièce aux effets très négatifs. Cette phase du travail inclut aussi les exigences posées par les cantons pour les phases suivantes de la planification.

2.7 Controlling et évaluation

2.7.1 Un instrument de pilotage pour la Confédération et les cantons

La conception de la NPR implique des exigences importantes en matière de controlling, de monitoring et d'évaluation. C'est pourquoi, dans son message du 16 novembre 2005¹⁸ concernant la NPR, le Conseil fédéral écrivait: «A l'avenir, des mesures accrues de controlling, de monitoring et d'évaluation devront garantir que les moyens ont été engagés conformément au but et aux autres dispositions de la législation fédérale (droit de la concurrence, p. ex.)»

Le controlling¹⁹ est une activité directoriale qui comprend tout le processus de planification et de pilotage dans un domaine de tâches particulier. Le but est de contribuer à ce que l'action de l'Etat produise le meilleur résultat possible en pilotant effectivement et efficacement les procédures et les processus.

Le monitoring est plutôt une opération de routine consistant à collecter en permanence et systématiquement des données comparables. Il a pour but d'aider les différents acteurs qui mettent en œuvre les mesures étatiques à repérer les changements et/ou les tendances dans la mise en œuvre en elle-même, dans le comportement des groupes cibles ou dans les effets. Il est prévu de mettre en place un système d'indicateurs pour ce faire.

L'évaluation est utilisée spécifiquement pour juger l'effet des mesures de l'Etat. Les évaluations sont des études ciblées et limitées dans le temps, destinées à identifier le but, la conception, l'exécution et les effets d'une action étatique, à les mesurer si possible, et toujours à juger dans quelle mesure telle action aura contribué au bien commun.

Controlling, monitoring et évaluation concernent aussi bien le programme pluriannuel de la Confédération que la réalisation des programmes cantonaux de mise en œuvre. Les accords que le canton passe avec des promoteurs de projet fournissent les informations nécessaires à cet égard. Les mesures doivent en l'occurrence contribuer à:

- sélectionner de façon ciblée les mesures et projets à réaliser et à soutenir;

¹⁸ FF 2006 258

¹⁹ Les définitions qui suivent sont celles de Marlène Läubli *et al.*, Groupe de contact interdépartemental «Examens d'impact» (IDEKOWI), octobre 2004.

- analyser les effets des mesures et leur degré de conformité aux buts, afin de fournir des bases aux réflexions stratégiques, et
- évaluer systématiquement les résultats et les expériences et juger de la conformité des effets des mesures aux principes du développement durable.

Les conclusions et expériences retirées de ces mesures de pilotage et de contrôle permettent à la Confédération et aux cantons non seulement de conduire le développement régional de façon ciblée et de répartir les ressources en fonction des buts, mais leur facilitent aussi la révision et la mise à jour des programmes.

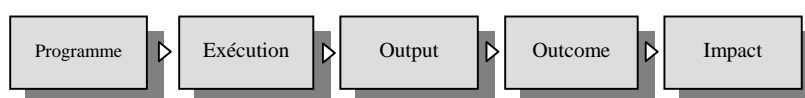
Ces exigences nécessitent un instrument de pilotage approprié. La gestion intégrée des résultats et des effets mise au point pour les besoins de l'administration fédérale²⁰ pourrait faire l'affaire en l'occurrence.

2.7.2 Modèle d'analyse des conséquences de l'action étatique

La gestion intégrée des résultats et des effets se base sur un modèle des conséquences de l'action étatique en cinq étapes²¹:

Figure 6

Modèle d'analyse des conséquences de l'action étatique



Source: AFF / Interface 2003 (modifié)

Les mesures de controlling, de monitoring et d'évaluation ont pour vocation de surveiller les différents instruments, d'analyser leurs effets et de faire le bilan d'ensemble du programme. Les données mesurées et les indicateurs utilisés concernent le programme pluriannuel, les programmes cantonaux de mise en œuvre et les conventions relatives aux projets, ainsi que les changements visés.

Le *programme* décrit les effets escomptés de l'action publique. Il mentionne les buts, qui seront vérifiés par la gestion intégrée des résultats et des effets. Pour la NPR, il s'agit du programme pluriannuel de la Confédération et des programmes cantonaux de mise en œuvre.

L'élément *exécution* concerne la collaboration des acteurs lors de la mise en œuvre, soit, pour la NPR, les cantons (et régions) et la Confédération.

On appelle *output* les prestations issues de l'exécution, telles que décisions, arrêtés, subsides, conseils ou informations. Dans le cas de la NPR, ce seraient par exemple les conventions-programmes entre la Confédération et les cantons.

²⁰ Administration fédérale des finances (AFF) / Interface, *Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung*, Lucerne, 2003.

²¹ Les désignations des étapes 4 et 5 sont parfois croisées, selon les auteurs.

Par *outcome*, on entend les effets immédiats escomptés des mesures concrètes sur le comportement des groupes cibles. L'*outcome* d'une mesure de la Confédération pourrait être par exemple que grâce à un encouragement direct de la part de la Confédération, tel canton atteigne la masse critique dans un certain domaine et puisse ainsi rester dans la course entre places économiques.

L'*impact* décrit les conséquences effectives de l'action publique sur les groupes concernés, autrement dit de la contribution qu'une mesure fournit à long terme pour résoudre une tâche ou problème social plus général.

2.7.3 Mise en place

Dans un premier temps, il faut adapter l'application du modèle intégré de gestion des prestations et des résultats aux besoins de la NPR. Le modèle comprend cinq étapes:

- fixer les mesures et les classer en groupes;
- esquisser pour chaque mesure un modèle des effets attendus;
- définir les cibles en matière d'*output*, d'*outcome* et d'*impact*;
- déterminer les indicateurs quantitatifs et qualitatifs des différents niveaux d'effets, en coordination avec les activités statistiques de la Confédération dans le domaine du monitoring régional;
- clarifier le mesurage des indicateurs.

D'une façon générale, plus on avance dans la chaîne de conséquences, plus les interdépendances deviennent complexes, plus il est difficile de mesurer les effets et plus le relevé des données prend de temps.

3 Commentaire des arrêtés fédéraux

Deux arrêtés fédéraux sont présentés aux chambres en relation avec le programme pluriannuel 2008-2015 (v. annexes).

3.1 Arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération 2008-2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR)

Art. 1

L'art. 1 définit les priorités thématiques de la promotion directe, par la Confédération, des programmes cantonaux de mise en œuvre. Les chapitres 2.2.1.2 et 2.2.2 montrent que le renforcement de ces systèmes de valeur ajoutée est une mesure particulièrement efficace pour développer la capacité d'exportation des régions de montagne, de l'espace rural en général et des régions frontalières.

Il définit au titre de première priorité deux types de systèmes de valeur ajoutée: les systèmes industriels, qui jouent un rôle moteur pour l'Arc jurassien, la Suisse centrale et la Suisse orientale, et les systèmes touristiques, qui jouent un rôle moteur pour l'Arc alpin.

Art. 2

L'art. 2 énumère sous le terme générique de contenu de la promotion les catégories d'activités qui font partie du cadre général des sites compétitifs et peuvent de ce fait bénéficier d'un soutien au titre de la NPR. Des explications détaillées figurent aux chapitres 2.2.1.3 et 2.2.3.

Art. 3

L'art. 3 reprend les priorités des mesures d'accompagnement prévues à l'art. 13 de la loi fédérale sur la politique régionale. Elles correspondent aux volets 2 et 3 de la politique régionale et sont décrites largement aux chapitres 1.4.4, 2.3 et 2.4.

Art. 4

Au-delà des art. 1 et 2 de l'arrêté, qui cadrent la mise en œuvre du volet 1 de la NPR, l'art. 4 fixe des règles de sélection supplémentaires concernant le contenu des conventions-programmes passées entre la Confédération et les cantons. Il convient de souligner la référence explicite au principe de base d'exportation. Les trois règles de sélection sont expliquées au chapitre 2.1.3.

Art. 5

L'arrêté n'est pas soumis au référendum.

3.2 Arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional

Aux termes de l'art. 22 de la loi fédérale sur la politique régionale, les Chambres fédérales approuvent par arrêté fédéral simple un plafond de dépenses limité à huit ans pour de nouveaux apports au Fonds de développement régional.

Art. 1

L'art. 1, al. 1, de l'arrêté définit le plafond de dépenses. Ce montant a été réduit de 10 millions de francs dans le cadre de la planification budgétaire 2008-2011. Il s'ensuit que le plafond de dépenses demandé se limite à 230 millions de francs (v. chap. 4.1).

L'al. 2 prévoit que les apports au fonds seront versés par tranches annuelles de l'ordre de 30 millions de francs. Les possibilités financières de la Confédération doivent être prises en considération pour le calcul des tranches annuelles.

Art. 2

L'art. 2 habilite le SECO/DFE, qui est chargé de l'exécution, d'engager, pour la durée du programme pluriannuel et du plafond de dépenses, un maximum de deux personnes pour un montant plafonné à 300 000 francs (cotisations de l'employeur incluses) prélevé sur l'article budgétaire prévu pour les nouveaux apports au Fonds de développement régional. La proposition est motivée au chapitre 4.1, *Conséquences pour le personnel*.

Art. 3

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum.

4 Conséquences

Le sujet des conséquences a déjà été traité à fond dans le message du 16 novembre 2005²² concernant la NPR.

4.1 Conséquences pour la Confédération

Conséquences financières

Pour financer la politique régionale, la Confédération transfère au nouveau Fonds de développement régional la fortune de l'actuel Fonds d'aide aux investissements dans les régions de montagne, soit environ 1,2 milliard de francs (état mi-2006).

Pour maintenir à long terme la valeur du Fonds de développement régional (art. 21, al. 3 de la loi) tout en respectant les plafonds de dépenses, il sera nécessaire d'y fournir de nouveaux apports de 30 millions de francs en moyenne par an pendant toute la durée du programme. Dans le plan financier 2008-2011, les apports prévus initialement ont été réduits de 10 millions de francs pour les trois premières années. C'est pourquoi le plafond de dépenses demandé dans le projet n'est pas de 240 (= 8 x 30), mais seulement de 230 millions.

Conséquences pour le personnel

Le message du 16 novembre 2005 prévoit un effectif de 11 postes (11 équivalents plein temps) pour la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale. La planification de l'organisation et des tâches de mise en œuvre par le SECO a révélé que c'était un minimum pour mener à bien les trois volets de la politique régionale. Les coûts de deux postes seront financés à titre temporaire à charge du crédit d'équipement prévu pour les nouveaux apports au Fonds de développement régional.

Une grande partie des tâches d'exécution liées aux instruments actuels sera remplacée par de nouvelles tâches d'élaboration, de suivi et d'évaluation des programmes. La collaboration renforcée avec les cantons et entre les services fédéraux eux-

²² FF 2006 286 ss.

mêmes est une priorité qui exige du personnel. La gestion du Fonds de développement régional, qui «pèse» aujourd'hui plus d'un milliard de francs et dont le «chiffre d'affaires» annuel sera compris entre 50 et 100 millions de francs, est aussi une tâche fédérale qui implique des responsabilités, et donc du personnel.

La majeure partie des prestations fournies au titre du volet 3 est déléguée à des tiers sous la forme de mandats. Il n'est par exemple pas judicieux que l'autorité d'exécution de la NPR mette au point son propre système d'indicateurs pour l'observation du changement structurel dans les régions. De même, il ne faut pas augmenter les capacités du SECO pour la formation et le perfectionnement du réseau d'acteurs régionaux responsables de la mise en œuvre de la NPR. Ces mandats exigent cependant des tâches de surveillance et de suivi de la part de la Confédération, tâches qui requièrent également des ressources en personnel.

Après l'abandon du projet d'externalisation de la NPR dans une fondation, toutes ces tâches doivent être exécutées par l'administration fédérale. Or l'externalisation était la seule option qui aurait permis à la Confédération de se concentrer sur la fonction d'interface avec le Conseil fédéral et le Parlement en limitant la dotation en personnel.

Conséquences pour la pratique en matière de promotion

La NPR entraîne des changements dans la pratique de la promotion. Plusieurs domaines de politique régionale ancienne version n'entrent plus en ligne de compte pour un soutien. Les priorités et le contenu de la promotion portent sur le renforcement des facteurs d'implantation et des systèmes régionaux de valeur ajoutée axés sur l'exportation.

Il s'ensuit que les éléments de la politique régionale qui vise à accroître l'attrait résidentiel d'une région ne bénéficieront plus de mesures de promotion. Cela concerne par exemple toutes les infrastructures de base encore soutenue par le biais de la LIM.

Il convient de préciser ici que les facteurs économiques bénéficieront de la promotion au titre de la NPR uniquement s'ils peuvent influencer sur la capacité d'exportation de l'économie régionale.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Conséquences financières

Dans le cadre de la coopération, les cantons acceptent de fournir les mêmes prestations financières que la Confédération pour la mise en œuvre des programmes. Il ne s'agit pour l'essentiel pas de dépenses supplémentaires.

Les cantons ont déjà dû participer à la mise en œuvre de quelques instruments par des prestations financières équivalentes. Il s'agit donc simplement de réallouer celles-ci au niveau cantonal.

La NPR obéira d'ailleurs beaucoup plus que par le passé aux priorités économiques des cantons. On peut tabler que les cantons prévoient donc les crédits correspondants et ne ressentiront pas la NPR comme une charge supplémentaire.

Conséquences pour le personnel

La mise en œuvre de la NPR exige aussi des organes d'exécution de nouvelles exigences. Le changement concerne cependant davantage la nature des tâches que leur volume. Dans certains cantons, le regroupement de la promotion des régions de montagne, du milieu rural en général et des régions frontalières devrait en outre avoir des effets de synergie sur les procédures administratives.

4.3 Conséquences économiques

La possibilité, pour l'Etat, d'agir dans les régions de montagne, l'espace rural en général et les régions frontalières découle de l'art. 103 Cst, lequel habilite la Confédération à mener une politique structurelle régionale, en soutenant les régions économiquement menacées et en promouvant des branches économiques et des professions si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Elle peut même au besoin déroger au principe de la liberté économique.

Autrefois, la politique régionale suisse était axée essentiellement sur la péréquation. Il s'agissait avant tout d'éliminer les inégalités régionales. Depuis la seconde moitié des années 90, les indicateurs démographiques et ceux portant sur la capacité économique et la compétitivité des cantons se sont remis à diverger. La progression démographique et le relèvement du niveau de vie observés dans quelques régions rurales pendant les années 80 à cause de l'accroissement de la mobilité (travailleurs pendulaires) n'ont pas pour autant entraîné la croissance économique de ces régions.

Rien n'indique que ces inégalités vont diminuer. C'est même le contraire qui est probable, vu que les branches à faible productivité du travail et les PME sont surreprésentées dans les régions de montagne et le milieu rural en général.

Dans ces circonstances et compte tenu du fait que la RPT prend déjà en charge la péréquation interrégionale, la NPR s'attache essentiellement à améliorer la compétitivité des régions et à y générer de la valeur ajoutée. La NPR incite clairement les régions et leurs acteurs à s'organiser autour des centres régionaux et suprarégionaux pour profiter des impulsions de croissance qui en émanent. En promouvant l'esprit d'entreprise, la capacité d'innovation et les systèmes de valeur ajoutée, la NPR incite en outre les régions à s'adapter à l'évolution structurelle permanente en appliquant des stratégies de développement claires. La NPR contribuera ainsi indirectement à sauvegarder et à créer des emplois dans les régions de montagne et le milieu rural en général, ainsi qu'à favoriser l'occupation décentralisée du territoire et à éliminer les inégalités.

On attend des instruments de la NPR à la fois qu'ils améliorent la productivité des branches économiques implantées dans les zones visées et qu'ils favorisent l'évolution structurelle dans ce sens, en mettant l'accent sur les priorités que sont l'esprit d'entreprise, la capacité d'innovation et les systèmes de valeur ajoutée.

Vue sous cet angle, la NPR peut être considérée comme une courroie de transmission de la politique de croissance de la Confédération. Car, dans le cadre de la politique économique nationale, il incombe aussi à la Confédération de rendre les régions capables de surmonter leur handicap en tant que site d'implantation et leur panne de croissance en les dotant des outils institutionnels nécessaires.

4.4 Conséquences en matière de durabilité

Même si les instruments prévus visent avant tout à donner des impulsions économiques aux régions, les nouveautés qu'ils instaurent recèlent plus de chances que de risques en matière de durabilité. La nouvelle politique est moins axée sur les infrastructures. Elle promeut plutôt les facteurs d'implantation «doux» comme la formation, l'esprit d'entreprise, l'innovation et l'accès au savoir. De plus, la collaboration entre la Confédération et les cantons se resserre notablement, ce qui est bon pour la cohérence du projet. La grande majorité des priorités de la promotion est durable au sens économique, compte tenu des exigences fixées aux projets, et elle renforce en même temps les dimensions sociale et écologique de la durabilité – ou n'a aucun effet sur elles, dans le pire des cas.

Il y a toutefois des risques. Il est concevable par exemple que certains projets NPR entrent en conflit avec les objectifs de la durabilité. De tels conflits d'intérêts ont déjà surgi par le passé, notamment en matière de promotion des infrastructures génératrices de valeur ajoutée (fusion de domaines skiables contre protection des paysages, etc.). Pour atténuer ces conflits, l'examen de durabilité aura une importance capitale dans ce genre précis de promotion. La coordination permanente des politiques respectives est d'ailleurs prévue dans le volet 2. Au niveau local, les institutions politiques permettent en cas de doute de fixer en tout temps les priorités souhaitées, dans la mesure où les instances existantes n'ont qu'à soumettre au jugement des organes démocratiques certaines stratégies ou projets (votation populaire, etc.).

5 Liens avec le programme de la législature

Dans son programme de législature 2003-2007, le Conseil fédéral a annoncé que le message concernant le programme pluriannuel de politique régionale 2008-2015 serait un objet des Grandes lignes.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois, forme de l'acte

L'Assemblée fédérale vote les dépenses de la Confédération (art. 167 Cst.).

L'art. 21 de la loi fédérale du 6 octobre 2006²³ sur la politique régionale prévoit que la Confédération institue un Fonds de développement régional pour financer le financement des mesures. Les nouveaux apports au fonds doivent être motivés dans le programme pluriannuel (art. 22 de la loi). L'Assemblée fédérale peut approuver le plafond de dépenses par arrêté fédéral simple.

²³ FF 2006 304

Annexe

Exemples

Les exemples présentés ci-après sont des projets développés dans le cadre de la politique régionale ancienne formule ou de projets pilotes dans l'optique de la NPR et constituent des exemples de bonnes pratiques dont peuvent s'inspirer les acteurs de la NPR.

Exemple illustrant le chapitre 2.2.2.1: Systèmes industriels de valeur ajoutée axés sur l'exportation

MCCS Alpnach, mise sur pied d'un réseau de microtechnologie

Genèse

Les cantons de Suisse centrale hébergent une série d'entreprises de microtechnologie de pointe, mais qui manquaient jusqu'ici de l'appui de chercheurs et de maillage entre elles.

Teneur du projet

Pour faire de la Suisse centrale un centre de compétence en microtechnologie, une institution auxiliaire de recherche a été mise sur pied pour renforcer les compétences de chaque entreprise, favoriser les échanges de connaissances et développer la collaboration.

Mise en œuvre

Le «Micro Center Central Switzerland AG» (MCCS) a été fondé en 2000 par des entrepreneurs de Suisse centrale. Il consiste aujourd'hui en un réseau de plus d'une douzaine d'entreprises et d'institutions de recherche et de formation réputées.

Pour mettre sur pied son institution de recherche, le MCCS a conclu dès sa première année un partenariat avec le Centre suisse d'électronique et de microtechnique SA (CSEM). Quelque trente physiciens, ingénieurs et techniciens sont actuellement employés à Alpnach dans la recherche appliquée et le développement de produits. Ce centre de compétence en microtechnologie est financé par les cantons de Suisse centrale, le CSEM et le MCCS.

Un autre champ d'action de l'initiative microtechnique du MCCS consiste à mettre en réseau les principaux acteurs du secteur. Le lancement d'une plate-forme de microtechnologie a permis de créer le noyau d'un futur *cluster*. Depuis 2003, cette plate-forme sert aux échanges d'expériences et aux collaborations des actionnaires du MCCS et depuis 2005, un «*cluster* virtuel de microtechnologie» fonctionne avec le concours du *Technologie Forum Zug*.

Etat du projet

Le MCCS fonctionne depuis 2006 sans le soutien de la Confédération.

Contribution potentielle de la NPR à ce genre de projet

La constitution d'un tel réseau financé à terme par l'industrie privée et la région implique des prestations en amont (initiatives, mise en relation avec des partenaires externes, travail de persuasion à mener auprès des entrepreneurs locaux, etc.). Les coûts de la phase de démarrage ne peuvent pas être répercutés sur des partenaires privés.

www.mccs.ch

Exemple illustrant le chapitre 2.2.2.2: Tourisme

Stratégie commune pour les remontées mécaniques de Suisse centrale

Genèse

Dans la plupart des régions de montagne, les remontées mécaniques forment l'ossature des activités touristiques. C'est pourquoi de nombreux investissements ont été financés ces dernières années par des prêts de la Confédération, mais sans présenter parfois la rentabilité nécessaire. Considérant que certains prêts doivent donc être considérés comme risqués, le SECO a demandé aux cantons d'élaborer des critères de promotion dans la perspective du développement durable.

Teneur du projet

Pour les visiteurs, la Suisse centrale forme certes une unité apparente, mais l'offre y connaît des conditions très diverses. Les directeurs cantonaux de l'économie de Suisse centrale ont fait élaborer une stratégie commune pour l'engagement des fonds d'encouragement. Celle-ci tiendra compte des différentes conditions et proposera des directives différenciées tout en respectant les grands axes de la NPR: l'aide sera limitée aux entreprises compétitives et à forte valeur ajoutée.

Mise en œuvre

Une analyse de rentabilité et de la part de fonds propres a montré que, sur ces deux points, les remontées mécaniques de Suisse centrale se situent au-dessus de la moyenne suisse. En revanche, elles n'ont généralement pas la taille pour s'imposer face à la concurrence internationale. Pour pouvoir continuer de bénéficier de l'aide aux investissements, ces entreprises devront suivre l'une des stratégies suivantes:

- Les entreprises «alpha» sont dans les destinations touristiques, ont une notoriété nationale et présentent un rendement global supérieur à 8 millions de francs. Elles visent la croissance en gagnant des parts de marché, cherchent à s'intégrer horizontalement ou verticalement, et ferment les domaines moins rentables.
- Les entreprises «bêta» sont une marque connue dans la région et présentent un chiffre d'affaires d'au moins 1 million de francs. Elles cherchent à s'allier à une entreprise alpha ou à se regrouper avec d'autres entreprises bêta pour former une unité plus grande. Elles doivent ensuite optimiser leur territoire. Elles offrent en outre des produits novateurs, inconnus en Suisse centrale.
- Les entreprises «gamma» (chiffre d'affaires inférieur à 1 million de francs) opèrent dans des créneaux et/ou servent à accéder à des domaines, alpages ou hameaux. Elles recherchent des coopérations avec les entreprises alpha ou bêta. Condition du soutien: le transport a une importance notable pour l'économie régionale ou l'investissement améliore notablement la rentabilité.

Etat du projet

La nouvelle politique de promotion est appliquée par tous les cantons depuis 2004. Elle a déjà déclenché une vague inattendue de collaborations, voire de fusions. Il n'y a cependant pas eu encore de remaniement territorial.

Contribution potentielle de la NPR à ce genre de projet

La mutation structurelle des installations de transport touristiques est en cours. La NPR devrait inciter – par le biais de prêts éventuels pour des investissements de remplacement ou des nouveaux – à fixer des priorités suprarégionales voire intercantionales, au stade de la définition et de la mise en œuvre de stratégies.

Exemple illustrant le chapitre 2.2.2.3: Formation et santé

Centre de réhabilitation du Noirmont

Genèse

La création du canton du Jura a généré un bouillonnement d'idées extraordinaire. Au même moment, de nouvelles connaissances ont fondamentalement modifié la pratique de traitement des infarctus et autres maladies cardio-vasculaires: au lieu de rester au calme, il fallait désormais bouger. Sous l'impulsion de pionniers de la mobilisation précoce, des programmes de réhabilitation précoce ambulatoire ont été mis sur pied.

Teneur du projet

C'est dans ce contexte qu'est née l'idée d'implanter une clinique de réadaptation cardio-vasculaire dans le Nord-Ouest de la Suisse.

Mise en œuvre

- En 1980, le canton du Jura désigne un groupe de travail pour l'étude du Centre jurassien de réadaptation médicale.
- Enquête préliminaire auprès des hôpitaux et des autorités sanitaires des cantons du Nord-Ouest de la Suisse et entretien avec les autorités communales et hospitalières en vue d'une collaboration.
- Visite de plusieurs sites potentiels d'implantation sur le plateau franc-montagnard, choix de la commune du Noirmont.
- Fondation de la société coopérative du Centre jurassien de réadaptation cardio-vasculaire (CJRC) en mars 1984.
- Agrandissement en janvier 1992 pour mieux répondre à l'augmentation de la demande (de 65 à 88 lits).
- En mai 2005 le CJRC devient la «Clinique Le Noirmont» et se dote d'une nouvelle identité modernisée.

Etat du projet

La Clinique Le Noirmont a réussi à recruter des esprits pionniers, ce qui lui a permis de développer une dynamique forte et d'être viable en tant qu'institution d'utilité publique non subventionnée. Elle est agréée par le groupe de travail pour la réadaptation cardio-vasculaire de la Société suisse de cardiologie et un centre de formation reconnu par les sociétés suisses de cardiologie, de médecine interne, de médecine physique et réadaptation, de différentes HES et de l'EPFZ. Elle reçoit chaque année quelque 1000 patients venant de toute la Suisse, ce qui en fait actuellement le plus grand centre de réadaptation cardio-vasculaire de Suisse.

Contribution potentielle de la NPR à ce genre de projet

Des projets dans le domaine de la santé ou de la formation qui «exportent» leurs prestations peuvent bénéficier, par exemple, de prêts pour la mise en place de l'infrastructure, mais aussi de coups de pouce financiers initiaux pour les travaux conceptuels et le développement du processus de mise en réseau.

www.clinique-le-noirmont.ch

Exemple illustrant le chapitre 2.2.2.4: Energie

Réseau de compétences «L'eau dans les régions de montagne»

Genèse

En 2003, dans le cadre de l'Année internationale de l'eau, la Conférence gouvernementale des cantons alpins a reconnu qu'une organisation ou une institution centrée sur la réalisation concrète du savoir et des expériences pratiques liés à l'eau dans les régions de montagne faisait défaut.

Teneur du projet

Le réseau lance, relie et soutient des projets de gestion de l'eau dont le potentiel de valeur ajoutée est élevé en région de montagne. Il poursuit les buts suivants:

- en matière d'innovation, sont soutenus les partenariats entre l'économie, les sciences et les milieux politiques.
- en matière d'échanges de connaissances, le savoir des entreprises, des autorités, d'institutions et de particuliers est mis en réseau.
- en matière de sensibilisation, le thème «eau et montagnes» fait l'objet d'une campagne de communication.

Mise en œuvre

Dans la phase initiale, on élabore les bases et on soutient des projets pilotes concernant différents aspects de l'exploitation de l'eau. Dans le domaine de l'eau et de l'énergie, les sujets suivants sont prioritaires:

- analyse et évaluation des conditions actuelles d'exploitation de l'énergie hydraulique;
- inventaire des connaissances en énergie hydraulique;
- évaluation des installations de production d'énergie;
- contrat-type pour l'exploitation de centrales à eau potable;
- turbines à eau utilisables partout.

Parmi les autres thèmes pris en considération, il convient de citer l'eau et le tourisme, les risques naturels et la santé. Avec le *Swiss Mountain Water Award*, une somme annuelle de 50 000 francs est consacrée à la promotion de projets novateurs en relation avec l'eau.

Etat du projet

Le projet a été lancé en 2004 et est en plein développement.

Contribution potentielle de la NPR à ce genre de projet

La NPR peut donner des impulsions en encourageant, d'une part, les efforts visant à générer de la valeur ajoutée exportable fondée sur l'eau, d'autre part, la collaboration intercantonale, le projet étant développé en commun par les sept cantons de la Conférence gouvernementale des cantons alpins.

www.mountain-water-net.ch

Exemple illustrant le chapitre 2.2.2.5: Ressources naturelles

Aventi Bois - Lignopôle romand et unité de transformation des bois de feuillus

Genèse

L'économie forestière et le secteur économique des scieries, subissent d'importants bouleversements: mondialisation des marchés, délocalisation de l'industrie du sciage du bois vers les pays de l'Est, ouverture de marchés européens, etc..

Toutefois, les exigences du développement durable ainsi que la dernière crise du pétrole font naître aujourd'hui une situation nouvelle. Les coûts des transports sur de longues distances et les diverses taxes écologiques ont une incidence importante dans l'écoulement du bois feuillu provenant de l'exploitation indigène.

La forêt suisse couvre un tiers du territoire de notre pays et le feuillu représente un tiers de la production forestière. Or ce marché est sous-exploité du fait de l'éloignement des moyens de transformation de notre bois indigène.

Teneur du projet

Aventi-Bois propose la réalisation d'un lignopôle à Avenches, qui comprend quatre volets:

- l'exploitation d'un parc à grumes;
- le lancement d'une scierie industrielle;
- la projection d'un pôle technologique;
- la création d'une pépinière d'entreprises de la 1^{re} et 2^e transformation du bois avec l'apport d'un «facility management».

Ce concept doit permettre de créer les conditions cadres nécessaires à l'écoulement du bois indigène feuillu de toute la Suisse Romande et des régions avoisinantes.

Mise en œuvre

Il est prévu de créer une société foncière et d'équipement, une société financière, une société d'exploitation d'un parc à grumes et une structure d'animation et de vulgarisation du pôle technologique de la chaîne du bois.

Etat du projet

Dans un premier temps, il s'agit de concrétiser cette vision et d'inscrire le projet de lignopôle dans le programme de législature vaudois 2007-2011.

Dans un deuxième temps, Aventi-Bois souhaite concrétiser, jusqu'en 2007, la première étape de la création du lignopôle, à savoir la réalisation d'une à trois unités de sciage et/ou de traitement de feuillus.

Une troisième étape dès 2008 prévoit la mise en place des fonctions collectives du lignopôle et des conditions nécessaires, pour les responsables du lignopôle, au transfert du savoir et à l'accompagnement du projet.

Contribution potentielle de la NPR à ce genre de projet

Ce centre de compétence innove en conjuguant la collaboration suprarégionale, la R&D technologique et la transformation du bois. La NPR peut – en tenant compte de la politique forestière – fournir des aides financières à des prestations de développement préconcurrentielles dans le cadre d'un projet intégré verticalement. Par contre, toute aide à l'exploitation proprement dite est exclue.

Exemple illustrant le chapitre 2.2.2.6: Economie agricole

Réseau thurgovien de compétences en industrie alimentaire

Genèse

Sous le titre *Chance Thurgau Plus*, les associations faîtières de l'économie thurgovienne ont élaboré des propositions pour améliorer leurs conditions-cadres.

L'agriculture et l'industrie agroalimentaire ont un rôle important à jouer. Le canton de Thurgovie compte en effet un taux élevé d'agriculteurs et des entreprises fortes de l'industrie alimentaire. Du fait de son appartenance à la région du lac de Constance, le canton est impliqué en outre dans la coopération transfrontalière.

Avec la nouvelle politique agricole mise en place, l'Etat n'est plus responsable des quantités et des prix. Désormais, c'est aux acteurs du marché de jouer. Cela devient d'autant plus urgent que les conditions économiques se transforment toujours plus dans le sens de l'ouverture des marchés et de la concurrence.

Teneur du projet

En créant des structures d'organisation et de travail appropriées, le projet entend instaurer les meilleures conditions possibles pour l'innovation, la valeur ajoutée et le succès sur les marchés. Les auteurs de l'initiative sont convaincus qu'il faut de nouvelles structures d'organisation et de travail axées sur le marché, qui englobent toutes les étapes de l'industrie alimentaire et qui ne se limitent plus désormais au seul territoire cantonal.

Mise en œuvre

La première phase consiste à créer une plate-forme de l'industrie alimentaire thurgovienne qui facilite le dialogue entre les acteurs du marché et la recherche de solutions concrètes, tout en offrant des services en matière d'information et de communication. Le projet sera ensuite élargi dans l'espace et sur le fond, en fonction des besoins. La plate-forme débouchera sur un véritable centre de compétences en industrie alimentaire, chargé surtout de favoriser les échanges de savoir-faire.

Les espoirs liés au projet sont les suivants:

- structures de travail et de dialogue axées sur les solutions, mise en réseau;
- accès au savoir simplifié pour les entreprises;
- réalisation de conditions favorables au succès de l'agriculture et de l'industrie alimentaire (*cluster*);
- efficacité accrue des organisations.

Etat du projet

Le projet a été lancé en 2006 et se trouve dans sa phase de développement.

Contribution potentielle de la NPR à ce genre de projet

Dans le cadre de la priorité donnée à l'économie agricole, un coup de pouce financier initial au développement de chaînes de valeur ajoutée est envisageable si, premièrement, les instruments de la politique agricole ne sont pas applicables et si, deuxièmement, le projet peut se passer de l'aide financière de la Confédération à moyen terme.

Exemple illustrant le chapitre 2.2.3.1: Domaine préconcurrentiel

Pôles de développement du canton de Vaud

Genèse

La promotion économique vaudoise était confrontée à des difficultés dans son travail d'implantation d'entreprises (nombreuses zones industrielles sans politique de développement explicite, manque de terrains de grande surface prêts à l'emploi et lenteur des procédures avec, pour conséquence, la perte de dossiers prometteurs).

Teneur du projet

En lançant la politique des pôles en 1996, le canton de Vaud s'est voulu promoteur d'une démarche active et incitative, basée sur l'initiative des communes et des propriétaires privés de terrains en zones d'activité, visant la mise à disposition de terrains légalisés, équipés et concrètement prêts à la vente. La coordination entre une vision économique et les contraintes de l'aménagement du territoire en vue d'un développement durable marquent le cadre des objectifs de la politique des pôles. La politique des pôles a pour mission stratégique de favoriser l'implantation de nouvelles activités génératrices d'emplois. Sur le plan opérationnel, elle cherche à anticiper certaines procédures obligatoires en aménagement du territoire et favorise les investissements nécessaires dans le but de mettre à disposition à temps des terrains répondant aux besoins des entreprises qui aimeraient s'installer ou se développer dans le canton. Cette politique soutient les démarches de promotion des pôles en coordination avec les organismes de la promotion économique.

Mise en œuvre

La politique des pôles est marquée par une très étroite concertation entre l'Etat, les communes et les propriétaires de terrains, d'une part, et des relations efficaces avec les organismes de la promotion économique, d'autre part. Le Conseil d'Etat a délégué l'application de la politique des pôles aux départements en charge de l'économie (DEC) et de l'aménagement du territoire (DIRE) en instituant le Groupe opérationnel des pôles (GOP). Les organismes de gestion, institués pour chaque pôle, réunissent ces différents acteurs et coordonnent les actions à mener dans les pôles. Par le biais d'un crédit-cadre des pôles, des prêts sans intérêts et des subventions peuvent être obtenus. Ces aides peuvent être octroyées aux communes, aux propriétaires privés, ainsi qu'aux entités de droit privé ou public actives dans la promotion/gestion des pôles de développement dont font partie les associations régionales.

Etat du projet

Le canton de Vaud compte actuellement 18 pôles.

Contribution potentielle de la NPR à ce genre de projet

La NPR a en particulier pour objectif de renforcer les centres régionaux et doit donc favoriser les concentrations décentralisées. L'intégralité de la palette des instruments de promotion entre en considération. Les possibilités d'encouragement englobent des prêts pour les infrastructures, des coups de pouce financiers initiaux concernant des facteurs d'implantation «mous», tels que des travaux conceptuels, le développement de réseaux, etc.

www.economie.vd.ch/themes/dev-economique/poles/index.html

Exemple illustrant le chapitre 2.2.3.2: Domaine interentreprises

La marque «Grisons» – un canton se dote d'un visage uniforme

Genèse

Le canton des Grisons possède quelques marques touristiques fameuses, comme St-Moritz ou Davos. Les «Grisons» sont d'ailleurs aussi une marque très connue en Suisse, mais peu à l'étranger. Il manque une stratégie qui décrive toute la diversité régionale, culturelle et économique, et qui communique clairement les valeurs correspondantes.

Teneur du projet

La marque «Grisons» augmentera la notoriété du canton et exploitera les synergies de marketing. Des partenaires des domaines et de tous secteurs se réunissent pour se doter d'une présentation uniforme. Cette marque faitière contribuera à améliorer la visibilité des produits et services du canton en Suisse et à l'étranger.

Mise en œuvre

En 2000, le gouvernement grison a chargé une équipe de représentants de son administration et de *Graubünden Tourismus* d'élaborer une marque «Grisons». Une agence internationale de publicité (*branding*) a été engagée pour la développer. Au cours d'un processus interactif auquel participaient des représentants de l'économie, des milieux politiques et du monde de la culture, se sont dégagés successivement l'idée de la marque, sa mission, puis ses valeurs clés et sa structure. Elle sera finalement articulée en six segments: vacances et loisirs, produits, économie, transports, culture, formation/recherche.

A fin 2002, une large discussion aboutit à une marque centrée sur le bouquetin (texte et image). *GraubündenHOLZ* est la première marque de produit qui l'utilise, tandis que *Graubünden Ferien* l'insère dans une série de nouvelles brochures. A la fin de l'année, deux cadres formels sont posés: un règlement pour l'usage de la marque, et la gestion en est confiée à l'association, *Marke «Graubünden»*.

2003 voit le lancement proprement dit de la marque, avec entre autres l'ouverture du portail www.graubuenden.ch. 2004 est l'année de la pose d'une signalisation uniforme sur l'A13. Depuis lors, le nombre des usagers et la variété des utilisations ne cessent de croître. On citera une ligne de produits alimentaires, des fromages d'alpage ou *graubündenWEIN*. Depuis quelques semaines, enfin, Lenzerheide est la première destination à figurer dans l'image de marque intégrale «*Graubünden*».

Etat du projet

L'association *Marke «Graubünden»* a un budget annuel de 450 000 francs. La marque ne cesse de se consolider et est utilisée de plus en plus largement.

Contribution potentielle de la NPR à ce genre de projet

La NPR peut, dans un tel cas, contribuer p. ex. au développement d'une identité commune des entreprises d'une région ou d'un canton, à leur mise en réseau au niveau régional ou encore encourager la professionnalisation de la marque. Les activités de marketing tournées vers l'extérieur, et en particulier vers l'étranger, n'entrent, par contre, pas en considération.

www.graubuenden.ch

Exemple illustrant le chapitre 2.2.3.3: Infrastructures génératrices de valeur ajoutée

Zone industrielle d'intérêt cantonal de Biasca -- point de départ du renouveau

Genèse

L'économie de la vallée de la Léventine a été marquée par le développement et le déclin de la «Monteforno», qui a représenté jusqu'à mille emplois. Sa fermeture a eu des effets désastreux pour la population locale et les finances communales. Outre la Monteforno, d'autres entreprises étaient actives dans l'industrie lourde. Le niveau technologique de ces entreprises était limité. Il fallait donc réagir pour lutter contre le chômage et éviter l'appauvrissement du territoire.

Teneur du projet

La commune et la bourgeoisie de Biasca ont décidé, avec le soutien de la région et du canton, de consolider et de renforcer le développement économique en créant une zone industrielle d'intérêt cantonal (ZIIC). Celle-ci avait pour but d'améliorer le niveau de l'industrie régionale et de créer de nouvelles opportunités d'emplois dans un contexte caractéristique de région périphérique, caractérisé par le manque de main d'œuvre qualifiée et de branches économiques exportatrices à forte valeur ajoutée. Les secteurs ciblés étaient la chimie, la pharmacie, la mécanique ainsi que l'électronique.

Mise en œuvre

La zone industrielle a été mise en œuvre avec l'appui du canton du Tessin et de la Confédération.

Etat du projet

Trois entreprises se sont implantées au début des années 80, trois autres plus tard. Certaines ont fermé durant la crise des années 90 mais des discussions sont en cours avec d'autres entreprises. Les entreprises de la zone industrielle exportent 90 % de leur chiffre d'affaires. Une des sociétés phares est la Helsinn Chemicals SA, active au niveau mondial dans le domaine pharmaceutique. La zone offre actuellement plus de 200 emplois.

La création de la zone industrielle a permis de réabsorber une partie de la main-d'œuvre de la Monteforno à sa fermeture. Il faut noter que 60 % des employés de ces entreprises sont domiciliés à Biasca ou dans la région des Tre Valli, ce qui est favorable aux rentrées fiscales et à l'animation de la région. Le niveau salarial moyen dans la zone industrielle est d'environ 20 % supérieur à celui de la région.

Le projet entre aujourd'hui dans une nouvelle phase qui ne se limite pas à la zone industrielle. Après la restructuration de la Monteforno à Bodio et la construction de l'autoroute, de nouvelles opportunités se présentent: positionnement de Biasca comme pôle de la région des Tre Valli, amélioration de la formation professionnelle avec la création d'un centre multifonctionnel, implantation de nouvelles activités publiques ou parapubliques, sans oublier les opportunités générées par le passage à proximité de la nouvelle transversale alpine du Gothard.

Contribution potentielle de la NPR à ce genre de projet

Des prêts à long terme peuvent être accordés, dans le cadre de la NPR, en vue de la construction d'infrastructures génératrices de valeur ajoutée.

Exemple illustrant le chapitre 2.2.3.4: Réseaux interrégionaux et internationaux

International Packaging Institute à Neuhausen

Genèse

Par tradition, l'industrie de l'emballage est très présente dans la région de Schaffhouse et de l'Ouest du lac de Constance. Le leader du marché mondial de l'industrie de l'emballage s'y est établi, de même que des sociétés actives dans le conditionnement des denrées alimentaires et des produits pharmaceutiques.

Teneur du projet

L'*International Packaging Institute* (IPI) entend devenir un centre d'excellence international à la pointe de la technique de l'emballage. Il se veut une plaque tournante entre l'industrie de l'emballage, les sociétés actives dans le conditionnement des marchandises et les institutions scientifiques. L'IPI offre aux cadres et aux détenteurs de savoir-faire des cours de formation et de perfectionnement. L'industrie de l'emballage dispose ainsi d'un centre technologique pour développer son offre.

Mise en œuvre

L'idée de cet institut est due à des industriels suisses et allemands. Plusieurs institutions de promotion (*Bodensee Standort Marketing*, *Technozentrum Schaffhausen*, organismes de promotion économique) ont conçu et lancé le projet. L'IPI organise des études de master et de certificat, des colloques scientifiques et des travaux de recherche et développement pour les entreprises intéressées.

Le suivi scientifique est assuré par la Haute école spécialisée de Constance, la Haute école des médias de Stuttgart et la Haute école zurichoise de Winterthur. Le budget (1 million de francs par an) est couvert actuellement à 50 % par les subventions publiques, 40 % par les contributions fixes de l'industrie, et 10 % par les finances de cours. D'ici 2009, cette répartition aura passé à 20 %, 20 % et 60 %.

Etat du projet

Après la fondation de l'association responsable (2004), l'IPI a inauguré sa première filière d'études en vue du certificat. En 2006, la première filière master a vu le jour. Entre-temps, plusieurs symposiums sur des sujets d'actualité concernant l'industrie d'emballage ont été organisés.

Remarque: un autre projet du même type, le *Nano Cluster Bodensee*, est en cours de développement dans la région.

Contribution potentielle de la NPR à ce genre de projet

Il est possible de soutenir, dans le cadre de la NPR, les mises en réseau au sein d'une région (*cluster* lié à l'industrie de l'emballage), interrégionales (collaboration avec des cantons voisins) ou internationales (coopération entre écoles et entreprises) à l'aide de contributions au développement de partenariats interentreprises. Par contre, le subventionnement de travaux de construction est exclu.

www.ipi.eu

Exemple illustrant le chapitre 2.2.3.5: Institutions et réformes institutionnelles

Organisation de l'Etat

Réforme des communes du canton de Glaris

Genèse

Avec ses quelque 39 000 habitants, le canton de Glaris forme un territoire clos, qui n'est frôlé par les grandes voies de circulation qu'à son extrémité nord. Depuis des années, il existe différents projets de développement, mais peu harmonisés entre eux. En 2002, la promotion économique du canton a défini une stratégie de priorités économiques qui a été adoptée par le Conseil d'Etat. Ensuite, sur la base de cette stratégie, la promotion économique a développé un programme NPR, présenté à la Confédération au titre de projet pilote.

Teneur du projet

Les quatre régions du canton de Glaris disposant de potentiels différents, c'est en prenant des mesures spécifiques dans chacune d'entre elles qu'on espère obtenir un développement positif de tout le canton. Le programme cantonal d'innovation se fonde donc sur trois projets régionaux et trois projets cantonaux.

De par sa proximité avec l'autoroute et l'espace économique zurichois, le *Glerner Unterland* est prédestiné à accueillir de grandes entreprises. En amont, la création et l'implantation de petites entreprises dans les centres industriels de Netstal, Ennenda, Mittlödi et Schwanden seront encouragées pour être autant de pôles de croissance. Situé autour du chef-lieu, le *Glerner Mittelland* est le centre de services du canton et sera développé en conséquence. Quant aux régions touristiques de Braunwald-Klausenpass, Elm-Sernftal, Kerenzerberg et Klöntal, elles séduisent par la variété des loisirs et occasions de délasserment qu'elles offrent.

Mise en œuvre

Canton, régions, communes et organisations économiques se partagent la mise en œuvre de l'idée. Les activités sont d'abord l'affaire des régions mentionnées. Au Nord du canton, diverses communes, la promotion économique et le *Technologiezentrum Linth* (TZL) se sont regroupés sous le nom de «LinthLand – Dynamic Business Area». La ville de Glaris créera un poste de gestionnaire municipal (*Stadtmanager*) et entend développer son centre de services. Dans les régions touristiques, enfin, l'accent sera mis avant tout sur les projets de tourisme d'été.

Ces priorités régionales sont complétées et renforcées par des mesures cantonales en matière de fisc, d'image, de logement et de structures communales. La décision de la *landsgemeinde* 2006 de fusionner toutes les communes existantes pour n'en garder que trois grandes correspond au découpage prévu par la politique de développement.

Etat du projet

Le projet a été lancé à fin 2004. Un groupe de travail prépare la mise en œuvre.

Contribution potentielle de la NPR à ce genre de projet

En principe, la NPR n'a pas pour objectif de favoriser les fusions de communes. Une analyse de cas peut toutefois montrer si un projet novateur est susceptible de favoriser la création de valeur dans une région. Des aides visant à favoriser les travaux conceptuels et des projets d'impulsion lors de la mise en œuvre sont envisageables.

Gestionnaires régionaux

La Suisse centrale en route vers l'innovation

Genèse

Les entreprises des régions de montagne de Suisse centrale évoluent dans un contexte relativement favorable. C'est pourquoi les indigènes y fondent davantage d'entreprises que partout ailleurs en Suisse. La valeur ajoutée des secteurs dominants est toutefois plutôt faible.

Teneur du projet

L'idée est de susciter dans les petites villes un esprit d'entreprise et d'innovation qui soit la source d'une valeur ajoutée accrue dans les entreprises. Certaines mesures – formation continue, mise sur pied de communautés régionales d'apprentissage, échanges de connaissances avec les hautes écoles spécialisées – visent directement les entreprises. Mais les collectivités publiques (communes, régions, cantons) qui se voient comme prestataires de services pour l'économie et la population sont également considérées comme des acteurs importants. C'est pourquoi des campagnes de sensibilisation sont entreprises à leur niveau.

Mise en œuvre

Pour soutenir ce processus aussi efficacement que possible, les régions prennent constamment les mesures organisationnelles nécessaires:

- distribution des rôles: la Conférence des secrétaires régionaux fixe périodiquement les activités qui se dérouleront dans tous les centres régionaux (programme de formation continue, p. ex.). Un secrétaire régional se charge de les organiser au nom des autres. La Conférence fonctionne comme une espèce de région virtuelle.
- Réseaux: pour obtenir le plus d'impact, chaque région publie ses activités sur un réseau comprenant les organisations économiques, les fournisseurs locaux de savoir, les communes, etc. Un autre réseau, au niveau de la Suisse centrale entière, organise les échanges de connaissances entre Haute école spécialisée, institutions de transfert d'innovations et régions.
- rôle des régions: les régions agissent d'une part de façon autonome, mais elles se coordonnent de l'autre au sein du *Zentralschweizer Verband*. Elles se voient de plus en plus comme des plates-formes qui favorisent les processus, organisent les réseaux et soutiennent les mutations.

Etat du projet

La collaboration et le positionnement des régions de Suisse centrale ont commencé il y a quatre ans et s'approfondissent constamment, grâce, aussi, à divers programmes fédéraux.

Contribution potentielle de la NPR à ce genre de projet

Sur la base de la NPR, l'activité de gestionnaires régionaux, mais aussi leur adaptation structurelle aux exigences futures peuvent être soutenues par des aides, en particulier lorsque ce type d'efforts sont entrepris en commun au niveau d'une grande région.

«The Ark» - la dynamisation du tissu économique

Genèse

Le tissu économique valaisan doit être dynamisé et ceci passe, entre autres, par sa diversification.

Teneur du projet

Le projet «The Ark» a pour objectif de rassembler au niveau cantonal non seulement les compétences existantes dans des domaines précis, mais également sur des sites capables d'offrir une concentration importante d'entreprises technologiques.

Le Valais doit devenir un parc technologique multi-domaines et multi-sites, en parfaite adéquation avec les pôles de compétence en matière de formation, les instituts de recherche et les priorités de la promotion exogène.

«The Ark» est un vecteur de communication au-delà des frontières visant à présenter un Valais innovant, technologique et ouvert sur le monde. La concentration des forces sur des domaines de compétence reconnus s'inscrit dans la volonté politique, que ce soit au niveau fédéral ou cantonal, d'engager les moyens de façon ciblée, afin de privilégier leur efficacité et les effets multiplicateurs.

A l'heure où certains milieux ne voient le développement de ce pays qu'à travers le prisme déformé de l'urbanisation intensive, le projet «The Ark» est la preuve concrète que les régions périphériques ont quelque chose à apporter au pays.

Mise en œuvre

- Quatre pôles de compétence ont été créés dans les domaines prioritaires: PhytoArk – BioArk – TechnoArk – IdeArk.
- L'incubateur multisite «The Ark» met à disposition des créateurs d'entreprises des services et des infrastructures favorisant le développement de leur projet.
- L'accélérateur technologique «The Ark» a comme mission d'établir les liens entre les entreprises, d'une part, et les hautes écoles et instituts de recherche, d'autre part.

Etat du projet

Le projet est en cours de mise en œuvre. Les éléments sont en place et deviennent de plus en plus opérationnels.

Contribution potentielle de la NPR à ce genre de projet

En ce qui concerne les institutions de transfert et de valorisation du savoir, il est possible d'envisager non seulement des coups de pouce financiers initiaux en vue du développement et de l'organisation du projet, mais aussi des prêts pour les travaux de construction.

www.theark.ch

Projet

**Arrêté fédéral
relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la
Confédération 2008 – 2015 concernant la mise en œuvre de
la nouvelle politique régionale (NPR)**

du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 14 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale²⁵,

vu le message du Conseil fédéral du 21 février 2007²⁶,

arrête:

Art. 1 Priorités de la promotion (volet 1 de la NPR)

Le programme pluriannuel de la Confédération concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) comprend, par ordre de priorité, les priorités thématiques suivantes en matière de promotion:

a. 1^{re} priorité:

1. mettre en réseau des systèmes industriels de valeur ajoutée axés sur l'exportation afin de densifier l'innovation et la commercialisation;
2. promouvoir les changements structurels dans le tourisme;

b. 2^e priorité:

1. mettre en réseau et renforcer les établissements de formation et de santé organisés selon les principes du marché;
2. mieux exploiter le potentiel d'exportation du secteur de l'énergie;
3. accroître la valeur ajoutée générée par l'exploitation des ressources naturelles;
4. accroître la valeur ajoutée de l'économie agricole sur les marchés ouverts.

Art. 2 Contenu de la promotion (volet 1 de la NPR)

Afin de mettre en œuvre les priorités visées à l'art. 1, les éléments suivants (contenu de la promotion) font l'objet d'une aide:

- a. les activités dans le domaine préconcurrentiel;
- b. les activités dans le domaine interentreprises;
- c. les infrastructures de développement;
- d. le maillage interrégional et international;
- e. les institutions et réformes institutionnelles.

²⁵ RS ; RO

²⁶ FF 2007 ...

Art. 3 Mesures d'accompagnement (volets 2 et 3 de la NPR)

Conformément à l'art. 13 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale²⁷, les mesures d'accompagnement suivantes sont fixées:

- a. renforcer la coopération au niveau fédéral entre la politique régionale et les autres tâches fédérales afin de créer des synergies et de réaliser des projets communs (volet 2);
- b. soutenir des zones qui présentent des problèmes particuliers (volet 2);
- c. mettre sur pied et exploiter un système de connaissances et de qualification relatif au développement régional (volet 3).

Art. 4 Règles de sélection

Le contenu de la promotion est défini dans la convention-programme qui lie la Confédération et le canton; il doit permettre:

- a. de relever les défis centraux des régions de montagne, du milieu rural en général et des régions frontalières et d'assurer le suivi actif du changement structurel dans ces régions;
- b. de contribuer à renforcer la capacité des régions à produire des prestations économiques susceptibles d'être exportées selon le principe de «base d'exportation» grâce aux mesures qui font l'objet d'une aide de la Confédération en vertu des conventions-programmes signées avec les cantons. Est réputé exportation au sens du présent article le transfert de biens ou de services hors du canton, de la région ou de la Suisse;
- c. de tenir compte des réalités du marché et des potentiels qui en résultent.

Art. 5 Disposition finale

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum.

²⁷ RS ; RO

Arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional

Projet

du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'art. 167 de la Constitution²⁸,
vu l'art. 22 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale²⁹,
vu le message du Conseil fédéral du 21 février 2007³⁰,

arrête:

Art. 1

¹ Un montant maximal de 230 millions de francs est transféré du compte de financement de la Confédération au Fonds de développement régional pour les années 2008 à 2015.

² Les apports annuels sont soumis pour décision aux Chambres fédérales dans le cadre du budget de la Confédération. Les possibilités financières de la Confédération sont prises en considération pour la détermination des tranches annuelles.

Art. 2

Deux postes au maximum peuvent être financés à partir de 2008, et pour une durée de huit ans, à charge de la rubrique de crédit A2310.0421. L'engagement du personnel fait l'objet d'un contrat de travail de droit public.

Art. 3

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum.

²⁸ RS 101

²⁹ RS ; RO

³⁰ FF 2007 ...

