

**Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008-15
zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP)**

Sommaire

Leitung:

Prof. Dr. Fritz Sager

Bearbeitung:

Eveline Huegli

Mitarbeit:

Céline Mavrot

Im Auftrag von:

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

3003 Bern

Bern, 7. Mai 2013

Sommaire

La Nouvelle politique régionale (NPR) et la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2008. Le changement de paradigme introduit à cette occasion s'est amplement répercuté sur la politique régionale. Avant la NPR, la politique régionale visait prioritairement la réduction des disparités et la création de bases existentielles suffisantes, afin d'empêcher l'exode des régions de montagne et des régions périphériques (principe de distribution). Depuis 2008, la redistribution régionale relève principalement de la RPT, alors que l'objectif de la politique régionale dans le cadre de la NPR s'inscrit dans un principe de croissance : elle vise à créer et à maintenir des places de travail dans les régions de montagne, dans les autres régions rurales et dans les régions limitrophes en y renforçant l'innovation, la valeur ajoutée et la compétitivité.

La mise en œuvre de la NPR repose sur trois axes stratégiques :

- le renforcement de l'innovation, de la valeur ajoutée et de la compétitivité dans les régions (volet 1) ;
- la coopération et les synergies entre la politique régionale et les politiques sectorielles (volet 2) ;
- le système de connaissances sur le développement régional et la qualification des responsables régionaux (volet 3).

Le volet 1 constitue le cœur de la NPR : il encourage des initiatives, des projets et des programmes (selon l'art. 4 de la loi fédérale sur la politique régionale), des organismes de développement régional, des secrétariats régionaux et d'autres acteurs régionaux (selon l'art. 5 de ladite loi), la coopération transfrontalière (selon l'art. 6 de ladite loi) et des projets d'infrastructure (selon l'art. 7 de ladite loi).

Mandat et démarche

La conception des instruments de la NPR et son cadre de financement sont arrêtés dans un programme pluriannuel (PP). Dans la perspective d'élaborer le nouveau programme pluriannuel, le secteur Politique régionale et d'organisation du territoire du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a chargé le Centre de compétence en gestion publique de l'Université de Berne (KPM) et le Büro Vatter, Politikforschung & -beratung d'évaluer le programme pluriannuel 2008-2015 en vue de mettre en œuvre la Nouvelle politique régionale.

L'évaluation se concentre sur le volet 1. INTERREG et les allègements fiscaux visés à l'art. 12 de la loi fédérale sur la politique régionale, tous deux examinés dans le cadre d'évaluations distinctes, ne sont pas couverts par cette évaluation. La présente évaluation doit premièrement rendre compte de la

mise en œuvre à ce stade, en comparant l'exécution réalisée à l'exécution prévue, et recenser les effets du PP (partie sommative). Deuxièmement, l'évaluation doit livrer des recommandations en vue d'optimiser l'exécution et d'adapter éventuellement les priorités promotionnelles, les contenus promotionnels et les critères de sélection du PP, tout en indiquant les éventuelles mesures nécessaires sur le plan légal (partie formative)

Dans une première phase, on a procédé à une large analyse de documents, car divers aspects de la présente évaluation avaient déjà été examinés dans le cadre d'autres mandats de recherche du SECO. Dans une deuxième phase, on a effectué des relevés empiriques en propre, afin d'étudier le PP empiriquement et de l'évaluer sur la base des résultats obtenus durant la première phase. Ainsi, on a interrogé les services NPR cantonaux, respectivement les spécialistes concernés dans le cadre d'une enquête écrite en ligne et l'on a mené des entretiens approfondis avec le SECO au sujet des données qu'il a fournies pour l'évaluation des volets 2 et 3. Une troisième phase a permis de valider les résultats des précédentes étapes, qui ont été soumis pour discussion à neuf experts du développement régional.

Principaux résultats

L'évaluation présente un bilan global fondamentalement positif de la NPR : dans l'ensemble, l'utilité de la NPR et des instruments promotionnels dont elle dispose pour le développement régional des espaces ruraux et des régions de montagne n'est pas contestée. Certes, des discussions ont lieu concernant d'importants piliers de la NPR (l'impact local, le principe de "base d'exportation", les priorités promotionnelles), mais sans les remettre fondamentalement en question.

Les ressources financières à disposition pour mettre en œuvre le programme pluriannuel 2008-2015 tendent à être employées conformément aux prévisions. Le soutien aux projets, géré « du bas vers le haut » par les services NPR cantonaux, s'avère globalement judicieux, bien que tous les cantons n'interprètent et ne tranchent pas de même manière, notamment, les questions de délimitation entre la politique régionale et les politiques sectorielles, entre le niveau de l'entreprise individuelle et le niveau interentreprises de même qu'entre le domaine pré-concurrentiel et le domaine concurrentiel. Selon les informations disponibles, la promotion de certains projets dont la conformité à la NPR est douteuse provient largement de ce que certaines propositions de projet sont encore insuffisantes, tant qualitativement que quantitativement. Simultanément, ces résultats indiquent que la NPR et le changement de paradigme qu'elle implique ne se sont pas encore établis également à tous les niveaux de mise en œuvre.

L'interaction des trois volets peut elle aussi être qualifiée de fondamentalement bonne, sous réserve que la mise en œuvre du volet 2 est encore relativement peu avancée.

Si la coopération entre les divers acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la NPR revêt encore un potentiel d'optimisation et si les résultats de l'évaluation portent à penser que les débats sur leurs nouveaux rôles ne sont pas encore terminés entre la Confédération, les cantons et les régions, la nouvelle répartition du travail n'est pas fondamentalement remise en question.

Recommandations

Le bilan global de la NPR apparaît fondamentalement positif. L'utilité de la NPR et des instruments promotionnels dont elle dispose pour le développement régional n'est pas contestée dans l'ensemble. Comme le changement de paradigme n'est pas encore complètement achevé, il n'est pas indiqué actuellement d'adapter la conception.

La communication concernant la NPR aux divers niveaux de sa mise en œuvre continue donc de revêtir une grande importance.

Zone d'impact

Si la délimitation du périmètre existant soulève diverses questions, l'extension de ce périmètre à la Suisse entière ne devrait trouver d'acceptation qu'à certaines conditions.

La possibilité, déjà offerte, d'intégrer des zones supplémentaires dans le périmètre de la NPR, pour autant qu'elles remplissent les conditions fixées à l'art. 1 de l'ordonnance sur la politique régionale, devrait être maintenue, afin de pouvoir supprimer de cas en cas les inconvénients liés à la délimitation du périmètre.

Le principe de "base d'exportation"

Selon l'évaluation, il n'apparaît pas nécessaire de se détourner fondamentalement de la théorie de la base économique. L'effet du principe de "base d'exportation" n'a toutefois pas été étudié dans le cadre de la présente évaluation. Les informations disponibles dans le cadre de la présente évaluation ne permettent pas de juger si la promotion de substitutions aux importations et le soutien à l'économie résidentielle constituerait une contribution à la réalisation des objectifs de la NPR.

Compte tenu des différences de taille, considérables pour certaines, entre les unités territoriales auxquelles s'applique la théorie (régions, cantons), il serait éventuellement judicieux d'examiner l'opportunité d'élargir la définition lorsqu'il s'agit de grandes régions, par exemple en définissant des régions partielles.

Soutien aux projets, instruments promotionnels, priorités promotionnelles

Le soutien apporté aux projets, géré « du bas vers le haut » par les services NPR cantonaux, a fait ses preuves dans l'ensemble. Il correspond aux prévisions du PP 2008-2015, tant pour la répartition

entre les instruments promotionnels que pour les priorités promotionnelles considérées globalement. On remarque une nette surpondération des projets touristiques par rapport aux projets des systèmes de création de valeur orientés vers l'exportation. S'agissant du soutien aux projets, on note des différences considérables entre les cantons (instruments, priorités, interprétation de la distinction entre le niveau de l'entreprise individuelle et le niveau interentreprises, entre les domaines pré-concurrentiel et concurrentiel, délimitation entre la politique régionale et les politiques sectorielles).

Il faudrait conserver l'objectif d'accroître la part de projets dans le deuxième domaine de première priorité (systèmes de création de valeur orientés vers l'exportation) et, le cas échéant, dans d'autres domaines promotionnels prioritaires. Sinon, la NPR court le risque d'être perçue comme deuxième programme touristique, ce qui renforcerait encore la concentration de projets liés au tourisme. Selon l'évaluation, une telle évolution ne saurait être dans l'esprit d'une politique régionale.

Il faudrait s'employer à mettre en œuvre davantage de projets supra-cantonaux ou transfrontaliers. Simultanément, les projets cantonaux sont importants pour l'acceptation (locale) de la NPR. Dans les cantons dont une partie relativement importante du territoire est comprise dans le périmètre visé par la NPR, de tels projets sont particulièrement judicieux, alors que, pour les cantons plus petits, une coopération avec d'autres cantons dans la mise en œuvre de la NPR pourrait être opportune, notamment pour des raisons de ressources. Il vaudrait la peine d'examiner si, à titre subsidiaire/ponctuellement, on pourrait permettre ou encourager des programmes de mise en œuvre supra-cantonaux pour remplacer des programmes de mise en œuvre cantonaux et dans quelle mesure on pourrait éventuellement simplifier les directives de la Confédération visant la promotion de ces projets. Cependant, de l'avis des évaluateurs, la NPR ne pourra pas surmonter seule les mentalités confinées aux frontières cantonales.

NPR et entreprises

Dans environ un quart seulement des projets soutenus à ce stade, des entreprises portaient le projet ou en étaient partenaires. Si l'implication d'entreprises est généralement jugée importante par les services NPR cantonaux, elle est aussi perçue comme difficile. D'une manière générale, on peut noter que les entreprises se sentent peu concernées par la NPR et qu'elles jugent plutôt faible son utilité directe.

Ambitionner d'instituer en norme la participation des entreprises à la mise en œuvre de la NPR constitue un objectif inatteignable. Certes, les entreprises doivent profiter de la NPR, mais il n'est pas pertinent de se concentrer sur les entreprises pour porter les projets, eu égard aux différences de priorités et de logiques et compte tenu de l'orientation interentreprises et pré-concurrentielle de la NPR. Il faudrait plutôt s'employer à ce que l'utilité de la NPR soit connue des entreprises et recourir

pour ce faire à la communication et éventuellement aux labels plutôt que de rechercher d'abord une implication des entreprises dans la mise en œuvre de la NPR.

Effets de la NPR sur l'emploi, l'innovation et la plus-value

S'agissant des effets de la NPR sur l'emploi, l'innovation et la plus-value dans les entreprises, respectivement dans les régions, les données disponibles ne permettent pas de tirer une conclusion définitive. Certes, les projets semblent tendre dans la bonne direction et générer de nombreux effets sur le plan qualitatif (esprit de renouveau dans la région, impulsions à la coopération hors de la NPR entre les cantons, effets positifs sur l'image de la région, etc.). Mais l'observation des effets a surtout permis de constater une large impossibilité de mesurer des effets quantitatifs au niveau de l'impact.

Si, sur la base des résultats de l'évaluation, on peut admettre que la NPR génère certains effets sur les facteurs de l'emploi, de l'innovation et de la plus-value, la NPR devrait, selon les évaluateurs, renoncer à vouloir mesurer ces effets de manière fiable. Se concentrer sur ces effets ne rend pas justice à la NPR. Il faudrait plutôt privilégier l'impact qualitatif dans le relevé des effets.

Exécution par les cantons

Les résultats de l'évaluation font ressortir nettement que les conditions décentralisées, qui offrent aux cantons une large marge de manœuvre et la possibilité de fixer leurs propres priorités dans la mise en œuvre, représentent un grand défi pour ceux-ci, respectivement pour les services cantonaux. De ce fait, le risque existe que les services cantonaux deviennent le jouet d'intérêts locaux ou politiques.

Pourtant, nous déconseillons de réglementer davantage l'exécution : la marge de manœuvre importante conférée aux cantons dans la mise en œuvre de la NPR s'avère favorable à la créativité, à l'innovation et à la capacité d'expérimenter. En définitive, cette marge de manœuvre peut contribuer à développer les régions rurales et les régions de montagne. En revanche, il est judicieux de thématiquer et de discuter les possibilités et les limites de la NPR, respectivement son dépassement, par exemple à l'aide de « bonnes pratiques » et de « mauvaises pratiques ». Comme des questions de délimitation entre la politique régionale et les politiques sectorielles et des questions de conformité des projets à la NPR continueront de se poser au cours de la mise en œuvre future de la NPR, une telle discussion demeurera une tâche importante du SECO à l'avenir également.