

regioS 10/15, article principal

Bilan intermédiaire de la Nouvelle politique régionale (NPR)

Résultats et expériences des sept premières années

Le premier programme pluriannuel (2008-2015) de la Nouvelle politique régionale (NPR) touche à sa fin. Le moment est donc venu de dresser un bilan et de jeter un regard vers l'avenir. A cet effet, regioS a soumis des questions spécifiques à des experts de la politique régionale engagés dans différentes tâches (responsables de programmes, managers régionaux, chefs de projets, formateurs, conseillers, chercheurs, etc.) auprès de la Confédération, des cantons, des régions ou des communes. Il leur a également demandé leur opinion. Résultat : après une phase d'apprentissage intensive, la NPR est sur la bonne voie pour sa huitième année. Mais différents domaines recèlent un potentiel d'amélioration qu'il s'agit d'exploiter de façon ciblée au cours des prochaines années grâce à la somme des expériences acquises entre-temps.

Urs Steiger et Pirmin Schilliger – Lucerne

La Nouvelle politique régionale (NPR) a été lancée comme planifié en 2008 dans la plupart des cantons et des régions. Dans de nombreux endroits, elle a pu se baser sur la longue expérience des anciens programmes de politique régionale. « Les acteurs ont pu recourir à des structures fonctionnelles au sein des associations de développement régional, notamment dans les régions qui se situaient auparavant dans le périmètre de la loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM) ou du programme d'impulsion Regio Plus », estime Jürg Inderbitzin, chargé de cours à la Haute école de gestion et d'économie de Lucerne ainsi que conseiller et chercheur à l'Institut d'économie régionale et d'entreprise (IBR). Le programme Regio Plus est finalement devenu le précurseur direct de la NPR, puisqu'il mettait en avant l'innovation et la création de réseaux et de coopérations. Ce concept a amené des idées, des thèmes et des acteurs nouveaux sur la scène suisse de la politique régionale. Le slogan « Des cerveaux plutôt que du béton » s'est retrouvé soudain sur toutes les lèvres des participants à « Regio Plus », se rappelle Sebastian Bellwald, directeur de regiosuisse.

Malgré ces résultats, il restait lors du lancement de la NPR suffisamment de défis, qui ont aussi provoqué des incertitudes et des résistances à bien des endroits : Comment fallait-il gérer la suppression des subventions aux infrastructures de base ? Les cantons et les communes étaient-ils en mesure de compenser cette perte par d'autres sources de financement, par exemple la nouvelle péréquation financière (RPT) ? Comment le changement de paradigme pouvait-il être maîtrisé au niveau conceptuel ? Et comment était-il possible de créer les structures de développement qui devaient favoriser l'innovation, l'esprit d'entreprise et la création de valeur ajoutée axée sur l'exportation dans les régions rurales, de montagne ou frontalières ? Les réponses à ces questions impliquaient une transformation radicale ainsi que des bouleversements organisationnels dans un périmètre élargi par rapport au passé, qui « impliquait à bien des endroits une extension des régions aux agglomérations », comme le souligne Raffaele De Rosa, directeur de l'Agence régionale pour le développement de la région de Bellinzone et vallées (ARS-BV) et président de la Conférence des régions (CdR). Les cantons se sont tout à coup vus dans le rôle de responsables de programme. Les acteurs de la mise en œuvre ont dû avancer en terrain inconnu. « Les managers régionaux, les prestataires de services touristiques et économiques ainsi que les promoteurs de plates-formes d'innovation ont dû apprendre une nouvelle forme de collaboration afin de mettre leurs activités en

réseau et de créer des projets qui génèrent de la valeur ajoutée », explique Véronique Martrou, cheffe de projet NPR pour le canton de Vaud.

Comprendre la nouvelle gouvernance

Les profonds changements organisationnels que la NPR a provoqués se révèlent par exemple dans le Haut-Valais, où les quatre anciennes associations de développement régional se sont réunies en une seule entité. Une société anonyme, le Centre régional et économique du Haut-Valais SA (RWO), a été créée pour la mise en œuvre opérationnelle. L'association Region Oberwallis a en outre été créée pour assurer la défense politique des intérêts et confier des tâches concrètes au RWO. Outre ses membres, ses mandants peuvent être des groupes de communes, des institutions, des entreprises, etc. « Comprendre la nouvelle gouvernance, donc l'organisation et la mise en œuvre des processus, a nécessité une démarche d'apprentissage, estime Roger Michlig, directeur du RWO, car la SA travaille comme une entreprise privée, qui ne peut ni prendre de décisions politiques, ni décider toute seule d'un projet NPR. »

Les régions n'ont pas toutes réagi aux nouveaux défis avec autant de détermination et n'ont pas toutes élaboré aussi rapidement une solution que le Haut-Valais. « La transformation des régions de montagne LIM traditionnelles, qui ont dû être complètement réorientées et ont reçu des tâches supplémentaires de management et de controlling, n'est pas encore achevée partout », constate Daniel Wüthrich, chef du secteur Tourisme et développement régional du canton de Berne. Les cantons et les régions n'ont pas encore « fait tous leurs devoirs ». En matière de gestion axée sur les résultats par exemple, les exigences et la réalité de nombreux projets divergent encore nettement. Quelques-uns des défis qui se sont posés lors du lancement de la NPR sont encore d'actualité après sept ans. Certaines autorités communales ont encore aujourd'hui des difficultés à interpréter correctement l'instrument de soutien qu'est la NPR. « Les communes sont souvent dépassées par la complexité des politiques sectorielles actuelles. Les connaissances sont donc lacunaires et il existe aussi beaucoup d'informations fausses sur la NPR », selon Sebastian Bellwald.

Apprentissage rapide

En dépit des difficultés initiales, les acteurs se sont attelés presque partout aux nouvelles tâches, immédiatement et avec une grande ouverture. Ils ont suivi jusqu'à présent une courbe d'apprentissage remarquable. Ils ont rapidement constaté que les francs-tireurs n'obtiennent pas grand-chose et que la voie du succès passe par la collaboration autour de projets bien coordonnés. « En Suisse romande, nous avons passé par toutes ces étapes avec des projets intercantonaux comme arcjurassien.ch », exemple cité par Véronique Martrou. Celle-ci parle d'un énorme gain d'expérience pour tous les participants, même si l'élaboration de projets de cette envergure nécessite beaucoup de temps. « Le développement régional a justement besoin de patience, parce qu'il doit être conçu de bas en haut et ne peut être décrété depuis le haut », estime Michael Cafilisch, responsable du développement touristique du canton des Grisons. Les spécialistes fédéraux du développement régional ont aujourd'hui le plaisir de constater que la nouvelle distribution des rôles entre la Confédération, les cantons et les régions s'est bien établie. Les acteurs ont appris entre-temps ce que signifiait une politique structurelle régionale proche de l'économie ou une gestion axée sur la création de valeur ajoutée, indique le secteur Politique régionale et d'organisation du territoire (DSRE) du SECO. L'équipe du DSRE observe aussi des progrès dans la coordination entre les politiques sectorielles. Ces progrès se traduisent notamment par une sensibilité accrue aux doubles financements. En outre, la plupart des cantons prennent aujourd'hui leurs décisions relatives aux projets NPR au niveau interdépartemental.

La nouvelle façon de penser qu'exige la NPR a gagné rapidement les régions. Leurs acteurs ont également « appris leur leçon » et s'efforcent aujourd'hui de définir leurs projets dans le cadre d'une stratégie globale ou d'une conception directrice et de ne soulever qu'ensuite la question des instruments de soutien financier. « Comme il se doit, on décide donc non pas au début, mais à la fin quelle partie ou quel aspect d'un projet mérite finalement d'être soutenu par la NPR » se félicite Jürg Inderbitzin. Il y a donc des progrès à tous les niveaux, qui culminent dans les apprentissages personnels des participants. Thomas Reinhard, chef du projet Tourisme et nouvelle politique régionale du canton de St-Gall, a par exemple appris qu'une mise en œuvre réussie est impossible sans des prestataires de services tels que les transports de montagne, les hôtels ou associations qui soutiennent un projet avec conviction et énergie. Michael Cafilisch se réfère « aux nombreuses personnes et aux nombreux projets formidables » qu'il a pu connaître depuis 2008 dans le cadre de la NPR. Mais le véritable point fort est pour lui la nouvelle méthodologie qu'il décrit de manière sobre et

pragmatique : « discerner le potentiel, motiver les porteurs de projets, informer des possibilités de soutien, accompagner ou conseiller les porteurs de projets – telles sont les différentes étapes qui mènent au succès, bien qu'une bonne réflexion tactique soit déjà souvent un élément déterminant. » Les effets d'apprentissage les plus clairs se manifestent dans les projets phares, dont regioS a rendu compte au cours des dernières années. Thomas Reinhard rappelle le projet Textiland Ostschweiz (cf. regioS n° 9). L'association du même nom, qu'il a lancée, a pour but d'exploiter au plan touristique le riche héritage de l'histoire textile et le savoir-faire inégalé au niveau mondial de l'industrie textile de la Suisse orientale. Des « chambres textiles » ont été aménagées dans différents hôtels, de même qu'un « kiosque textile » auprès de l'office du tourisme Destination St-Gall et Lac de Constance. La collaboration a été intensifiée avec le Musée textile de St-Gall. « Grâce à l'engagement de l'association Textiland, le financement initial assuré par la NPR a été suffisant et le projet se poursuit aujourd'hui sans subventions », constate Thomas Reinhard avec satisfaction. Raffaele De Rosa considère le Centre de compétences en matière de mobilité durable et ferroviaire « Ateliers CFF » de Bellinzone (cf. regioS n° 9) comme un projet phare parfait. « Le vaste réseau qui s'est ainsi formé regroupe de nombreux acteurs des domaines les plus divers et le Centre de compétences a un fort potentiel de création de valeur ajoutée », explique-t-il.

Gagnants et perdants de la NPR

Les personnes interrogées sont en majeure partie d'accord sur la désignation des gagnants de la NPR. C'est la branche transversale du tourisme qui en a bénéficié le plus, ce que les chiffres relatifs aux subventions allouées permettent de démontrer de façon impressionnante. « Les projets dominants sont ceux qui visent le tourisme de séjour ou d'excursion en milieu rural », souligne Daniel Wüthrich. Outre les acteurs qui participent aux chaînes de valeur touristiques, les PME industrielles figurent aussi parmi les gagnants. Elles ont pu tirer le meilleur parti de la NPR lorsque leurs régions étaient déjà bien organisées avant la NPR, avec des prestataires de services économiques et sociaux engagés, et qu'elles étaient préparées aux changements qui se dessinaient dans la politique régionale. Le consensus est également clair sur la question des perdants de la NPR : « ce sont les régions périphériques », selon la réponse représentative de Raffaele De Rosa. Les politiques sectorielles et la péréquation financière n'ont pas réussi à compenser le soutien aux infrastructures de base, supprimé suite au changement de paradigme entre la LIM à la NPR en passant par Regio Plus, ou transféré dans le domaine de la Nouvelle péréquation financière (RPT). Carmelia Maissen, responsable du développement régional pour Regio Viamala, argumente de la même façon : « C'est justement dans les régions structurellement faibles qu'il y a toujours un besoin démontré d'infrastructures, lequel est moins bien satisfait aujourd'hui par la NPR qu'à l'époque de la LIM. » Les approches de la NPR évoluent en direction de structures de pensée propres aux espaces urbains, selon sa critique. Or il est difficile de lancer des projets compatibles avec la NPR pour les régions faiblement peuplées, puisqu'elles comptent un nombre réduit de personnes et d'acteurs économiques. « De façon provocatrice, on pourrait se demander si les régions périphériques de montagne sont compatibles avec la NPR », ajoute Carmelia Maissen.

Véronique Martrou regrette qu'il n'existe aucun nouvel instrument de soutien qui comble la lacune qui s'est formée avec le changement de paradigme de la NPR. « Je ne plaide certes pas pour un retour aux anciennes subventions, explique-t-elle, mais certaines régions manquent incontestablement des ressources nécessaires pour entretenir leurs infrastructures de base. Les centres régionaux ont également besoin de plus de ressources pour accroître leurs avantages dans un sens moderne et novateur et devenir globalement plus profitables à leur région. »

Malgré ces réserves et les critiques qui signalent aussi les négligences des cantons en ce qui concerne le financement des infrastructures de base, ni Carmelia Maissen ni personne ne souhaite aujourd'hui renoncer à la Nouvelle politique régionale. A côté de la faiblesse mentionnée, Carmelia Maissen identifie aussi plusieurs forces de la NPR. Elle apprécie par exemple l'approche de soutien interentreprises parce qu'elle force les acteurs à réfléchir au-delà de leur propre avantage. « Cette contrainte est certes souvent perçue comme un nouvel obstacle, mais il vaut la peine de continuer à développer cette culture », dit-elle.

Communication discrète des cantons

Plusieurs personnes interrogées relèvent des déficits en matière de communication. De nombreux cantons ont visiblement de la peine à informer activement sur la NPR, d'autant plus que les succès difficilement mesurables des projets ne sont pas faciles à communiquer. Cette discrétion est certes explicable et compréhensible. « Mais dans la plupart des cas, elle n'est utile ni aux projets ni au

programme », estime Sebastian Bellwald. La collaboration au sein de grands espaces fonctionnels, qu'il est prévu d'intensifier encore à l'avenir, se heurte aussi au scepticisme. « Des cantons qui étaient jusqu'à présent en forte concurrence pour la promotion économique doivent tout à coup coopérer : il y aura forcément des frictions », estime Jürg Inderbitzin.

Les experts du développement régional ne s'accordent pas pour dire que le manque de ressources en personnel est le véritable point faible de la NPR. Une majorité d'entre eux souligne certes que la plupart des régions pourraient compter sur un nombre tout à fait suffisant de personnes qui ont une multitude d'idées. On ne peut toutefois contester un net manque de personnel dans les régions de montagne faiblement peuplées. « Pour moi qui suis manager régional, une tâche centrale de l'élaboration des projets est de clarifier dès la préparation si les ressources en personnel sont disponibles », explique Carmelia Maissen. Il est tout à fait possible de résoudre ce problème, selon le DSRE. Etant donné la faible densité démographique des régions périphériques, il est d'autant plus important de mobiliser les gens capables par le biais de la NPR, de soutenir leurs initiatives – notamment via regiosuisse – et d'exploiter l'ensemble des impulsions et des synergies possibles de cette manière.

Il existe un potentiel d'amélioration

La référence à regiosuisse n'apparaît pas par hasard. Le Centre du réseau de développement régional et la qualification des acteurs de la NPR récolte de bonnes notes sur toute la ligne. Son rôle exemplaire dans la formation de base et continue ainsi que dans la capitalisation intelligible des expériences est largement reconnu. « Il en résulte des impulsions essentielles pour améliorer la conception, la mise en œuvre et l'efficacité de la NPR », relève-t-on au DSRE. regiosuisse est maintenant une institution que d'autres offices fédéraux envient au SECO. Michael Caflisch le dit sans détours : « La gestion du savoir par regiosuisse est importante, adéquate et utile ; il se peut qu'elle soit encore trop peu connue et que ses prestations soient encore sous-estimées. »

Raffaele De Rosa souhaite que les différents instruments de la NPR soient encore mieux coordonnés, et harmonisés plus précisément avec les autres politiques sectorielles. Véronique Martrou aimerait développer les relations entre la Confédération et les cantons. Elle estime en effet que la compréhension mutuelle n'est pas encore optimale à cause des points de vue différents. La Confédération se concentre sur la direction stratégique, tandis que les cantons ont une connaissance très précise des différents dossiers et sont confrontés directement aux forces et aux faiblesses de la NPR lors de sa mise en œuvre. Roger Michlig plaide pour une correction dans la conception du rôle de manager régional. De toute façon, celui-ci n'est pas simplement et seulement un « facilitateur ». « Quel est l'intérêt d'élaborer un projet si personne ne le continue ensuite ? », explique-t-il sous la forme d'une question rhétorique.

www.regiosuisse.ch/npr

Personnes et institutions interrogées pour cet état des lieux :

- Sebastian Bellwald, directeur de regiosuisse
- Michael Caflisch, responsable du développement touristique, Office de l'économie et du tourisme (AWT) des Grisons
- Raffaele De Rosa, directeur de l'Agence régionale pour le développement de la région de Bellinzone et vallées (ARS-BV) et président de la Conférence des régions (CdR)
- Jürg Inderbitzin, chargé de cours à la Haute école de gestion et d'économie de Lucerne ainsi que conseiller et chercheur à l'Institut d'économie régionale et d'entreprise (IBR)
- Carmelia Maissen, responsable du développement régional pour Regio Viamala
- Véronique Martrou, cheffe de projet NPR pour le canton de Vaud
- Roger Michlig, directeur du Centre régional et économique du Haut-Valais SA (RWO)
- Thomas Reinhard, chef du projet Tourisme et nouvelle politique régionale du Canton de St-Gall
- Daniel Wüthrich, chef tourisme et développement régional, beco Economie bernoise
- Le secteur Politique régionale et d'organisation du territoire (DSRE) du SECO

Transition avec le programme pluriannuel 2016-2023

La Nouvelle politique régionale lancée en 2008 est un élément clé de la promotion économique de la Confédération. Au cours de la période 2008-2014, plus de 1500 projets ont été soutenus dans le cadre de la NPR par des subventions fédérales totalisant 172 millions de francs. 85 autres projets ont été soutenus par des prêts de la Confédération pour un total de 270 millions de francs. Les cantons ont alloué des subventions au moins aussi élevées (prestations équivalentes). Ces subventions ont été complétées par des ressources communales ou privées, lesquelles représentaient entre 44 et 66 % des investissements de chaque projet.

Le premier programme pluriannuel de la NPR de huit ans (2008 à 2015) se terminera à la fin de cette année avec la deuxième période quadriennale de mise en œuvre. Le message du Conseil fédéral sur la promotion économique 2016-2019 présenté le 18 février 2015, et l'arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel 2016-2023 de la NPR ont préparé l'essentiel du terrain pour la poursuite de la NPR. Pour son financement au niveau fédéral, le Conseil fédéral propose pour les huit prochaines années un apport de 230 millions de francs au Fonds du développement régional. Le Conseil fédéral a défini le tourisme et le soutien aux Systèmes régionaux d'innovation (RIS) comme thèmes prioritaires de la future politique régionale.

Les RIS ont pour but d'améliorer la coordination horizontale et verticale des acteurs de la promotion de l'innovation en faveur des PME et de contribuer à mieux exploiter les potentiels d'innovation régionaux. Il s'agit de stimuler la création de valeur ajoutée et la compétitivité sur le plan régional, de créer de nouvelles perspectives de développement dans le milieu rural et de lier plus étroitement ce dernier aux moteurs économiques urbains. Au cours de la prochaine période de programmation, il est en outre prévu de renforcer la collaboration et la coordination de la NPR avec les autres politiques sectorielles à incidence territoriale, telles que la politique d'innovation, la politique des agglomérations et la politique relative aux espaces ruraux et aux régions de montagne.

Le Conseil des Etats traitera le programme pluriannuel 2016-2023 lors de sa session d'automne 2015. Le Conseil national en a délibéré lors de sa session d'été.

www.regiosuisse.ch/npr/npr-2016