



EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA
DEPARTAMENT FEDERAL DA L'ECONOMIA

NOUVELLE POLITIQUE RÉGIONALE (NPR)

1. LOI FÉDÉRALE SUR LA POLITIQUE RÉGIONALE
2. RAPPORT EXPLICATIF

Avril 2004

1	PARTIE GÉNÉRALE.....	5
1.1	La politique régionale sur fond de concurrence internationale...5	
1.2	La politique régionale directe de la Confédération.....	7
1.2.1	Base constitutionnelle	7
1.2.2	Retour sur l'évolution de la politique régionale.....	7
1.2.3	Appréciation des instruments de la politique régionale directe	8
1.2.4	Contrôle de la réalisation des objectifs de la politique régionale par Thierstein/Behrendt.....	14
1.2.5	Expériences des cantons et des régions	14
1.2.6	Évaluation globale de la politique régionale directe.....	14
1.3	Développements prépondérants pour la politique régionale.....	15
1.3.1	Développement démographique	15
1.3.2	Développement économique.....	16
1.3.3	Développement des agglomérations	22
1.3.4	Synthèse	24
1.4	Cadre politique pour une nouvelle politique régionale.....	24
1.4.1	Politiques de la Confédération qui ont une incidence territoriale.....	25
1.4.2	Tendances internationales.....	30
1.5	En conclusion	32
1.6	Concept d'une nouvelle politique régionale (NPR).....	33
1.6.1	La vision de la NPR.....	33
1.6.2	L'objectif de la NPR.....	33
1.6.3	L'orientation territoriale de la NPR.....	35
1.6.4	Les trois stratégies de NPR	37
1.7	Mise en œuvre de la nouvelle politique régionale.....	43
1.7.1	Une base légale unifiée.....	43
1.7.2	L'importance croissante d'une «bonne gouvernance»	43
1.7.3	Conception et mise en œuvre dans le cadre de programmes d'action pluriannuels de la Confédération et de stratégies d'innovation (supra)cantoniales	46

1.7.4	Projets modèles pour améliorer l'aptitude des agglomérations à résoudre les problèmes	47
1.7.5	Collaboration transfrontalière dans le cadre de programmes européens ...	48
1.7.6	Zones périphériques difficilement accessibles.....	48
1.7.7	La Fondation de développement régional.....	50
1.7.8	Comparaison des prestations financières et des coûts de la NPR par rapport à la politique régionale actuelle	56
2	PARTIE SPÉCIALE	59
2.1	Les grandes lignes de la nouvelle loi fédérale sur la politique régionale.....	59
2.2	Commentaire article par article	60
2.2.1	Chapitre 1 Dispositions générales.....	60
2.2.2	Chapitre 2 Politique des grandes entités territoriales	64
2.2.3	Chapitre 3 Politique des petites entités territoriales.....	65
2.2.4	Chapitre 4 Dispositions transitoires et dispositions finales.....	69
2.2.5	Annexe (art. 3).....	72
3	CONSÉQUENCES	76
3.1	Conséquences sur le personnel de la Confédération et des cantons	76
3.2	Conséquences financières pour la Confédération et les cantons	76
3.3	Conséquences économiques	77
ANNEXE 1:	Modèle de financement «Fondation de développement régional»	
ANNEXE 2:	Exemples de projets régionaux favorisant l'esprit d'entreprise, les processus d'innovation et les systèmes de valeur ajoutée	
ANNEXE 3:	Pôles régionaux et systèmes de valeur ajoutée	
ANNEXE 4:	Douze principes/recommandations de l'étude de l'OCDE «Les villes et les régions dans la nouvelle économie apprenante»	
ANNEXE 5:	Trois modèles de collaboration tripartite	
ANNEXE 6:	Glossaire	
ANNEXE 7:	Abréviations	
ANNEXE 8:	Bibliographie	

1 PARTIE GÉNÉRALE

1.1 La politique régionale sur fond de concurrence internationale

Pendant plus d'un siècle, la Suisse a toléré, voire soutenu parfois, le dépeuplement de ses régions à l'économie fragile au profit de celles à l'économie forte. Ce mouvement migratoire a été bénéfique dans une double perspective: il a procuré des salaires intéressants à une main-d'œuvre qui quittait des branches peu productives pour des branches de haute productivité. Grâce à la meilleure utilisation de la main-d'œuvre, il a été à l'origine de la croissance économique soutenue de l'ensemble de l'économie nationale.

Suite à l'augmentation de la prospérité pendant les décennies d'après-guerre, cet «assainissement passif» fut toutefois, par la suite, de plus en plus considéré comme indésirable. Au milieu des années 70, la politique régionale se mua en un soutien actif apporté aux régions en proie à des difficultés économiques. Cette politique régionale dite classique se caractérise par la concentration des moyens sur la promotion des zones économiquement défavorisées: les Alpes et les Préalpes, l'Arc jurassien ainsi que les régions touchées par le chômage et axées sur l'industrie textile, horlogère et des machines dans les zones rurales et les petites agglomérations du Plateau¹. Les conditions générales changèrent totalement dans les années 90, si bien qu'il a fallu procéder au réexamen de d'une politique régionale qui avait largement fait ses preuves. Comme pour d'autres politiques, il a fallu l'adapter aux modifications du contexte international. La mondialisation et l'intégration européenne, sur fond de concurrence internationale toujours plus vive entre les places économiques pour attirer des facteurs de production mobiles, représentaient de nouveaux défis.

Dans la perspective de la politique régionale, les modifications suivantes associées à la notion de «globalisation» revêtent une importance particulière:

- La «technologisation»: les rapides mutations des technologies de l'information et de la communication permettent un interfonctionnement global accru des réseaux et une diffusion plus rapide des innovations. Ce phénomène est potentiellement positif pour la décentralisation des fonctions et des emplois.
- Les réseaux d'entreprises à l'échelle mondiale: la libéralisation des marchés des biens encourage les alliances globales en vue d'une optimisation des réseaux de production et de distribution à l'échelle planétaire. L'émergence d'entreprises déployant des activités partout dans le monde va de pair avec une diminution progressive de l'ancrage national et local des entreprises. Ce phénomène a pour effet de reléguer les régions aux structures fragiles à l'arrière-plan du jeu économique. Les espaces métropolitains comme la grande agglomération zurichoise (Greater Zurich Area, GZA²) s'en trouvent plutôt renforcés. Le processus de mondialisation entraîne des problèmes d'adaptation différents selon les régions et met la cohésion nationale à l'épreuve.
- La coopération internationale: le processus de mondialisation pose sous un jour nouveau la question de l'autonomie des États nationaux en matière de réglementation et de conduite et engendre un besoin de coopération internationale. Cette remarque s'applique généralement lorsque des décisions ont des effets transfrontaliers (p. ex. migration, environnement, économie extérieure, terrorisme). L'intensification de la coopération internationale signifie que les réglementations autonomes nationales, cantonales et communales résiduelles relatives à l'aménagement de la place économique gagnent en importance. La collaboration entre acteurs étatiques et privés joue un rôle toujours plus en vue.
- La libéralisation: déréglementation, re-réglementation et privatisation confirment leur nature de tendance lourde chamboulant le paysage économique. La compétitivité est le paramètre-clé pour tous les opérateurs économiques ainsi que pour l'ensemble des régions.

¹ Pour l'évolution et le développement de la politique régionale Suisse, cf. FREY, R.L. (1985).

² Cf. p. ex. WEHRLI, H.P., HEINIGER, Y. (2001).

- La concurrence entre les places économiques: les atouts qui attirent les investissements étrangers directs et encouragent la mondialisation d'entreprises indigènes revêtent une importance croissante. Les prestations fournies par l'État pour instaurer les conditions d'implantation nécessaires à des fonctions entrepreneuriales à haute valeur ajoutée et pour attirer les cadres jouent un rôle de premier plan.
- La «glocalisation»: le besoin individuel d'identité locale augmente avec la mondialisation. Tant la population que les entreprises ont besoin d'un «rapport au sol» et ont intérêt à de bonnes conditions résidentielles et d'implantation³.

Ces développements aux multiples facettes transforment l'évolution structurelle en défi permanent car le changement économique entraîne finalement toujours des effets de redistribution entre branches, d'une part, et entre régions, d'autre part. Plus les facteurs de production des branches et régions concernées sont mobiles à court et à moyen termes, plus les effets de redistribution peuvent être importants.

Les zones rurales accusent une baisse continue de l'activité agricole et leurs branches économiques traditionnelles engendrent comparativement peu de valeur ajoutée provenant du tourisme et dépendent davantage que les autres régions du secteur de la construction, en recul, des emplois des anciennes régions de l'État dans le domaine des infrastructures (poste, télécommunications, transports ferroviaires), d'un bon réseau de distribution électrique et de l'administration. Il faut procéder de l'idée que les zones rurales, à l'aune du recul possible de la création de valeur économique, seront plus fortement touchées par les mutations structurelles que les agglomérations.

Une adaptation réussie à la compétition persistante entre les régions doit être axée sur le mécanisme proprement dit de la concurrence à laquelle se livrent les places économiques à l'échelon supérieur. Comment ce mécanisme fonctionne-t-il?

Les sites économiques se caractérisent par la combinaison et la densité de leurs opérateurs économiques, de leurs infrastructures, des organisations et des conditions politiques générales; il s'agit, dans l'optique d'une entreprise, d'un mélange spécifique de facteurs de production mobiles et fixes. Suivant le site d'implantation, ces derniers diffèrent en termes de disponibilité, de qualité et de coût. Simultanément, la mobilité de ces facteurs varie dans de fortes proportions. Par exemple, le sol, l'infrastructure ou les conditions politiques et socio-économiques générales sont immobiles. En revanche, des entrepreneurs avides d'innover, une main-d'œuvre qualifiée, le capital ou le savoir sont mobiles. Il s'agit par conséquent de rendre le site économique aussi attrayant que possible pour ces facteurs mobiles, ce qui favorisera les facteurs immobiles.

Les régions et les cantons sont incités, vu l'internationalisation croissante de l'économie, à conserver ou à améliorer l'attrait de leurs places économiques. Ils doivent rester en mesure d'attirer de nouveaux savoirs, des technologies inédites, de la main-d'œuvre qualifiée et des entreprises innovantes. Une infrastructure de haute qualité et une charge fiscale modérée pour les personnes physiques et morales font partie des stratégies-clés dans le domaine des facteurs de production immobiles.

La réussite dans le contexte de concurrence entre places économiques à l'échelon international et régional présuppose finalement les conditions de l'innovation au sens large: l'encadrement d'entreprises en place ainsi que l'implantation de nouvelles entreprises novatrices, la collaboration sur des bases nouvelles entre les instituts de formation et de recherche et les entreprises, des règles du jeu définies par l'État récompensant l'innovation au lieu de l'entraver par des tracasseries administratives, et bien d'autres éléments encore.

Le processus d'innovation compris de cette manière comporte également toujours un aspect spatial et régional. Dans de nombreuses régions du monde, en Suisse également, les pôles d'innovation (*clusters*) – concentration régionale d'entreprises à succès d'une branche économique et instituts de recherche et de formation – se sont imposés comme des moteurs de l'innovation, de la création d'emplois et de la croissance économique. Les entreprises implantées dans ces pôles profitent de

³ Cf. p. ex. STRAUBHAAR, TH. (2001).

relations multiples avec des instituts de formation et de recherche, leurs fournisseurs et leurs clients, et avec les autorités. L'intégration d'entreprises dans des réseaux complexes est synonyme d'échange permanent de savoir et d'expérience dont tous les acteurs bénéficient.

Dans le village planétaire, les avantages concurrentiels durables dont profitent les entreprises résident finalement aussi toujours dans des capacités, des connaissances et des relations enracinées au niveau régional. Par le passé, la concurrence économique dans les régions des nations industrialisées dépendait surtout des coûts des investissements. Les places économiques profitant d'un avantage important, l'accès à du capital ou à de la main-d'œuvre bon marché par exemple, pouvaient tirer parti de conditions favorables. La concurrence se joue désormais à différents niveaux. Les entreprises peuvent compenser des désavantages liés au site d'implantation en termes de coûts des facteurs de production par le biais des marchés des capitaux et d'approvisionnement mondialisés, et en mettant en œuvre les nouvelles technologies de l'information et de la communication. De cette manière, l'idée usuelle des avantages comparatifs acquiert une dimension nouvelle⁴.

Tout bien considéré, les constats effectués au niveau des processus liés aux pôles régionaux d'innovation ont attiré l'attention sur de nouvelles questions: Comment les entreprises doivent-elles être structurées et pilotées et comment doivent-elles être mises en réseau avec des instituts de formation et de recherche? Comment les entreprises et les gouvernements peuvent-ils encadrer et encourager le développement et la réussite des entreprises?

La politique régionale acquiert une nouvelle dimension sur la toile de fond de la concurrence que se livrent les places économiques: les régions doivent être en mesure de s'adapter en permanence aux besoins et aux exigences des groupes d'intérêts⁵. Elles doivent ajuster continuellement leurs conditions-cadre à l'évolution du contexte pour attirer des ressources mobiles. Elles doivent se montrer actives, comme «régions apprenantes», dans le contexte de mutation structurelle persistante.

Une «région apprenante» se caractérise par le fait que les acteurs de la politique, de l'administration, des entreprises, de la formation et de la recherche tissent de multiples liens entre eux pour trouver des solutions intégrées à leurs problèmes, en faisant sauter les cloisonnements. En ce sens, «apprendre» décrit la capacité d'une région et de ses acteurs à poursuivre avec succès leur développement dans un environnement en constante mutation.

Tous ces développements ne peuvent pas rester sans incidence sur la conception d'une politique régionale: vu l'âpre concurrence entre les places économiques sur les plans international et régional, la future politique régionale de la Confédération devra impérativement viser l'augmentation de l'attrait des sites économiques régionaux.

1.2 La politique régionale directe de la Confédération

1.2.1 Base constitutionnelle

La politique régionale directe s'étend actuellement à toutes les mesures au moyen desquelles la Confédération vise à la promotion directe du développement régional. Elle trouve son fondement dans l'art. 103 de la Constitution fédérale, lequel habilite explicitement la Confédération à mener une politique structurelle. La Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir 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, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.

1.2.2 Retour sur l'évolution de la politique régionale

La politique régionale directe menée par la Confédération est née en 1974 avec la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM). La politique régionale était une réponse à la tendance au dépeuplement considérable des régions de montagne au profit des centres

⁴ Cf. PORTER, M. E. (1999)

⁵ Cf. BIEGER, TH., SCHERER, R. (2003)

du Plateau sur la toile de fond de l'essor économique durable des années 50 et 60. La péréquation financière et la politique agricole ne suffisaient plus à corriger la situation défavorable des régions de montagne.

Pour compléter la LIM, la loi sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature fut révisée et l'on édicta la loi encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne. Suite à la crise horlogère, l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée («arrêté Bonny») est venu compléter la liste de ces mesures en 1978.

Les expériences faites avec ces instruments de politique régionale dits de la première génération ainsi que les nouvelles connaissances du développement régional incitèrent à introduire, au milieu des années 90, de nouveaux instruments censés tenir mieux compte de la complexité et de la rapidité croissantes du développement économique. Cette révision des outils disponibles avait été précédée, dans les années 80, d'une phase d'essor économique. À cette époque, les régions de montagne connurent un fort développement démographique et les disparités de revenu national par habitant se sont même amenuisées pendant plusieurs années.

La nouvelle orientation donnée dans les années 90 procédait déjà de l'idée que la politique régionale – dans le contexte de la réforme de la péréquation financière prévue – ne pouvait plus se justifier uniquement par des objectifs de compensation. On définit pour cette raison un objectif supplémentaire, celui de l'allocation efficiente des ressources engagées. Mais cela ne déboucha pas sur un changement décisif. On continuait finalement d'admettre que la croissance économique des centres suffirait à corriger les disparités régionales moyennant diverses mesures de redistribution régionale.

De plus, vu l'inscription en 1999 de l'article sur les villes et les communes dans la Constitution, la Confédération fut tenue de tenir compte des préoccupations des villes et des agglomérations dans sa politique⁶. Dans son «Rapport sur les centres urbains» du 7 juin 1999, la Confédération a souligné le besoin d'une politique nationale des agglomérations, vu la grande importance des villes comme moteur du développement économique. Les centres urbains étant en butte à des problèmes toujours plus importants, la politique fédérale des agglomérations connut un coup d'accélérateur.

Une partie des cinq stratégies en matière de politique des agglomérations du Conseil fédéral présente des rapports étroits avec la politique régionale; témoin l'encouragement de projets modèles visant à renforcer la collaboration institutionnelle dans les agglomérations, qui ont conduit ces dernières années au rapprochement de la politique régionale et de la politique des agglomérations.

1.2.3 Appréciation des instruments de la politique régionale directe

La politique régionale actuelle de la Confédération n'est pas fondée sur un concept mais résulte d'un éventail d'instruments cumulés au fil du temps. À chaque nouveau problème d'organisation du territoire, un nouvel instrument a été introduit tout au long des 30 ans d'histoire de la politique régionale directe. Une évaluation des différentes mesures prises permet de mettre en lumière tant les forces que les faiblesses des instruments mis en œuvre.

⁶ Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101). Art. 50, al. 2: La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes; al. 3: Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM)

La première loi sur l'aide aux investissements (LIM), instrument majeur de la politique régionale actuelle, est entrée en vigueur le 28 juin 1974. Son objectif consistait à améliorer les conditions d'existence dans les zones de montagne par la régionalisation et l'encouragement des investissements dans les infrastructures. En l'espace de quelques années, 54 régions de montagne furent instituées qui, toutes, élaborèrent un programme de développement. Depuis 1974, la Confédération a alimenté un fonds de 1,5 milliard de francs qui permit l'octroi de prêts pour la construction d'infrastructures. Les cantons devaient participer aux investissements en engageant une somme équivalente. Pour mettre leurs programmes en œuvre, les régions créèrent des secrétariats régionaux auxquels la Confédération alloue, depuis 1979, des aides financières totalisant 4 millions de francs par an en moyenne.

La révision de la LIM du 21 mars 1997 a été l'occasion d'axer plus franchement le but de la loi sur l'amélioration des conditions de développement économique et la compétitivité dans les régions de montagne, ainsi que sur l'incitation à exploiter davantage les potentiels régionaux. Centré sur un engagement des ressources présentant une utilité maximale, le projet de loi du Conseil fédéral fut complété par le Parlement aux fins d'une «réduction des disparités économiques et sociales».

Un but majeur de la réforme de la loi a consisté à réorienter graduellement l'utilisation des fonds auparavant très axée sur les infrastructures de base vers les investissements dans les infrastructures prépondérantes pour le développement économique des régions de montagne. Le champ d'application territorial, basé sur les 54 régions de montagne, ne fut pas modifié. Des parties substantielles de la responsabilité de l'exécution furent transmises aux cantons et aux régions.

C'est en décembre 2002 que prit fin la première période quadriennale de la nouvelle LIM. On constate à cet égard un glissement marqué en faveur de projets de développement. Avant la révision de la LIM (1974 – 1997), 73% des projets étaient consacrés aux infrastructures de base et seulement 27% à l'infrastructure de développement. Pour la période allant de 1998 à 2002, le rapport s'est inversé: 64% des projets ont été consacrés aux infrastructures de développement contre 36% aux infrastructures de base.

De 1974 à la mi-2003, 8 150 ont bénéficié d'aides aux investissements pour un total avoisinant 2,9 milliards de francs, ce qui a engendré un volume d'investissement de 18,7 milliards de francs dans les régions de montagne.

Dans une perspective institutionnelle, la LIM a aidé les régions de montagne à opérer de premières innovations sur ce terrain car les communes avaient dans l'intervalle, depuis des décennies déjà, pu faire l'expérience de la collaboration intercommunale. Tout bien considéré, la coopération intercommunale reste cependant limitée. Ces limites découlent en particulier de la réticence, tant des communes que des cantons, à déléguer des tâches à ce niveau régional.

Techniquement, la LIM a atteint l'objectif de l'équilibrage de l'équipement en infrastructures. Au fil du temps, il est néanmoins apparu de plus en plus clairement que l'équipement en infrastructures publiques était une condition nécessaire, mais pas suffisante du développement économique. La démographie de nombreuses régions de montagne a certes profité de la mobilité accrue des années 80 et 90. Mais, au fur et à mesure des mutations structurelles, des emplois furent perdus sans que les régions de montagne y trouvent une compensation appropriée. La LIM n'a pas été en mesure de relever ce défi.

Forces	Faiblesses
<p>Sur le plan institutionnel</p> <p>Régionalisation appropriée et collaboration intercommunale</p> <p>Secrétariats régionaux efficaces</p> <p>Réflexion globale sur les perspectives d'avenir propres dans le cadre de programmes de développement</p> <p>Mise en place de réseaux régionaux et suprarégionaux</p> <p>Sur le plan technique</p> <p>Réduction notable des déficits en infrastructures de base</p> <p>Depuis 1997, encouragement des infrastructures nécessaires au développement</p> <p>Effets sur le revenu/emploi et effets multiplicateurs par le biais des investissements dans la construction</p>	<p>Sur le plan institutionnel</p> <p>Subsidiarité incomplète: pas de systématique dans la délégation des tâches de la commune à l'échelon régional</p> <p>Dépendance des secrétaires généraux par rapport aux communes, qui limite le professionnalisme du niveau régional</p> <p>Intégration limitée du niveau régional aux activités d'encouragement économique des cantons</p> <p>Approche de régionalisation à petite échelle</p> <p>Marge de manœuvre limitée pour des coopérations interrégionales vu la fréquente concurrence avec des activités cantonales</p> <p>Sur le plan technique</p> <p>Diversité des objectifs de la LIM</p> <p>Effets d'aubaine liés au financement d'infrastructures de base</p> <p>Infrastructures nécessaires, mais pas suffisantes au développement économique</p> <p>Coûts induits souvent à l'origine d'un endettement</p> <p>Principe «utilisation concentrée des ressources de la Confédération, large dispersion de l'utilité» concrétisé de manière très incomplète seulement</p>

Tableau 1: Forces et faiblesses de l'aide aux régions de montagne conformément à la LIM

Loi fédérale du 25 juin 1976 encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne

La loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne permet aux petites et moyennes entreprises performantes et présentant un bon potentiel de développement d'accéder plus facilement à des prêts à long et à moyen termes, avec une limite de cautionnement fixée à 0,5 million de francs. La Coopérative suisse de cautionnement (CSC) exécute la loi en collaboration avec la Confédération. Cette dernière paie au maximum 90% des pertes sur cautionnements et participe aux frais de gestion. De plus, elle est en mesure depuis 1985 d'assumer le service de l'intérêt pour des crédits de 0,5 million de francs au maximum en faveur de projets contribuant au renforcement de la structure régionale du marché du travail. L'encouragement du cautionnement par la Confédération fait actuellement l'objet d'un réexamen complet.

Forces	Faiblesses
Le crédit de cautionnement correspondait à un besoin Élément parfois déterminant dans le financement des PME	Solvabilité insuffisante des coopératives de cautionnement Attitude réservée des banques Démarches administratives complexes Effet global plutôt modeste

Tableau 2: Forces et faiblesses de l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne

Loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie

La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (LCH) a permis le financement résiduel de prêts et l'octroi de cautionnements pour le renouvellement de l'hôtellerie dans les régions tournées vers le tourisme saisonnier. L'entrée en vigueur de la LCH a également permis à toutes les régions de montagne de profiter de l'aide financière de l'encouragement hôtelier. La LCH a par ailleurs autorisé le soutien à la construction de nouveaux hôtels. Entre 1967 et 1999, des prêts et des cautionnements totalisant 805 millions de francs ont été octroyés, ce qui a induit 4,9 milliards de francs d'investissements.

C'est la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) qui s'est chargée de l'exécution de la LCH. L'engagement des moyens financiers a été coordonné grâce à une étroite collaboration entre les banques et la SCH, agissant en qualité de coopérative de droit public. Les banques se sont chargées du financement de base, la SCH du financement résiduel.

La baisse de la fréquentation touristique dans les années 90 a entamé les recettes et la capacité d'autofinancement de l'hôtellerie. Le besoin de renouvellement de la branche a augmenté. Dans le même temps, les banques ont jugé la solvabilité de l'hôtellerie moins favorable en raison de la crise du tourisme et de l'immobilier. Ce phénomène a provoqué une vague d'assainissements qui ont été à l'origine d'importantes pertes sur prêts et cautionnements pour la SCH. Le nombre de crédits bénéficiant d'une aide a accusé un recul du fait que la société n'était plus en mesure de combler les lacunes laissées ouvertes par les banques. L'évaluation de la LCH menée en 2000 a mis le doigt sur les forces et faiblesses suivantes:

Forces	Faiblesses
Stimulation de l'activité d'investissement des PME dans l'hôtellerie	Endettement croissant et péjoration de la structure du capital
Maintien d'une structure hôtelière suffisante	Maintien des structures
Politique de crédit généreuse des banques souvent axée sur la valeur intrinsèque	Surinvestissement

Tableau 3: Forces et faiblesses du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature

L'évaluation et les nouvelles conditions générales dans le domaine du tourisme, au même titre que la modification de la politique de crédit des banques, ont poussé le Conseil fédéral à proposer une révision totale de la LCH.

La loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement a remplacé la LCH. La nouvelle loi est davantage orientée sur la politique sectorielle. Ce qui est déterminant, ce n'est pas l'investissement en soi mais l'encouragement d'établissements capables de se maintenir à long terme. L'encouragement se limite à des territoires restreints où le marché touristique est déjà développé. Les régions en développement selon la LIM ne passent plus pour des régions qui doi-

vent bénéficier d'un soutien général. Les grandes villes demeurent exclues des mesures d'encouragement.

Arrêté fédéral du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement

Le premier arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement, entré en vigueur en 1978, avait pour objectif de contribuer à la diversification économique des régions organisées de manière monostructurelle, en particulier des régions dominées par l'industrie horlogère ou textile. Les instruments d'encouragement englobent des cautionnements visant au soutien direct de projets d'entreprises du secteur privé, des contributions au service de l'intérêt et des allègements fiscaux. La durée de validité de l'arrêté a été prolongée en 1984 et 1995, et le champ d'application géographique adapté, car la plupart des cas de monostructures étaient réglés. Des critères eurocompatibles ont été appliqués à cet égard (chômage, revenu) et les régions profitant d'un degré élevé de centralisme ont été exclues. Le champ d'application territorial a été étendu et recouvre aujourd'hui 27% de la population suisse. En 2001, l'arrêté en question a été prolongé jusqu'en 2006 et complété par l'instrument des aides financières interentreprises.

838 projets concernant 23 000 emplois ont été soutenus jusqu'à fin 2002. Un quart des projets concerne des implantations depuis l'étranger et un cinquième de nouvelles entreprises autochtones. Dans deux tiers des cas, il s'agit de projets d'innovation. Les principales branches sont celles de l'électronique et de la construction de machines et d'appareils.

Jusqu'ici, 120 cas de pertes ont été enregistrés pour une participation de 44 millions de francs de la Confédération à des pertes sur cautionnements. Les contributions au service de l'intérêt qui ont été allouées sont d'un ordre de grandeur similaire (48 millions de francs). Dans chaque cas, le canton concerné apporte une prestation équivalente, ce qui donne un total approximatif de 180 millions de francs, soit 8 millions par année. On notera que ces chiffres n'englobent pas les allègements fiscaux. Les enquêtes relatives à l'année 2002 effectuées auprès des cantons font état d'un montant de 82 millions de francs d'allègements fiscaux au chapitre de l'impôt fédéral direct. Il faut toutefois tenir compte du fait que 30% de ces recettes seraient retournées au canton et que, en cas d'imposition, une partie substantielle des gains n'aurait pas été déclarée en Suisse.

Une évaluation a été effectuée en 1992. Pour être à même de mieux évaluer l'instrument introduit en 2001, son évaluation commencera à la fin 2004 et sera intégrée à la mise en œuvre de la nouvelle orientation de la politique régionale.

Forces	Faiblesses
<p>Base économique de quelques cantons améliorée par l'établissement et le développement d'exploitations industrielles novatrices</p> <p>Attire des projets étrangers dans le contexte des politiques d'encouragement des cantons concernés</p> <p>L'aide financière interentreprises renforce la collaboration des entreprises et des acteurs économiques régionaux</p>	<p>Risque d'effets d'aubaine</p> <p>Faible efficacité (en particulier des contributions au service de l'intérêt)</p> <p>Distorsion de concurrence entre les cantons et les entreprises</p> <p>Faible efficacité pour les régions peu développées et non industrialisées</p> <p>Limitation stricte à l'industrie</p> <p>Risque de dumping fiscal; instrument peu transparent</p>

Tableau 4: Forces et faiblesses de l'AF en faveur des zones économiques en redéploiement

Arrêté fédéral du 21 mars 1997 instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural («Regio Plus»)

L'arrêté fédéral Regio Plus est entré en vigueur en 1997, dans le cadre de la nouvelle orientation de la politique régionale, et fait ainsi partie des instruments dits de la deuxième génération. Par Regio Plus, en complément à d'autres mesures de politique régionale, la Confédération entend aider les régions LIM et d'autres zones rurales à maîtriser l'évolution économique structurelle et à accroître

leur capacité concurrentielle. Il s'agit de susciter de nouvelles coopérations entre divers secteurs et branches, ainsi qu'entre institutions publiques et privées, pour exploiter les potentiels de développement en sommeil.

Regio Plus comble la lacune entre l'encouragement des infrastructures et l'aide individuelle aux entreprises. Le programme d'encouragement fournit une aide financière de démarrage à des projets de type organisationnel, conceptuel et institutionnel. Il intervient là où des projets de collaboration novateurs ne prendraient pas leur essor sans appui étatique et où aucune autre aide financière de la Confédération n'est disponible.

Un maximum de 78 millions de francs est à la disposition de ce programme dont la durée est limitée à 10 ans. Ce montant est débité du Fonds d'aide aux investissements. Jusqu'ici, près de 44 millions de francs ont été alloués à 97 projets établis dans 20 cantons. Le coût total de ces projets se monte à 120 millions de francs.

L'évaluation intermédiaire menée à chef en automne 2002 a confirmé dans ses grandes lignes le principe de «l'innovation par la coopération». Elle n'a pas mis le doigt sur des manques graves en termes d'exécution, et sous certains aspects, cette dernière est même jugée exemplaire en comparaison avec d'autres programmes fédéraux. La principale critique émise concerne la formulation trop précise d'objectifs qualitatifs et quantitatifs, tant au niveau du programme qu'à celui des projets. Une deuxième grande faiblesse concerne la viabilité d'un certain nombre de projets à long terme sur une base autofinancée.

Dans l'ensemble, Regio Plus peut servir de modèle ou de programme pilote pour la nouvelle politique régionale. Une analyse d'efficacité de certains projets est toutefois encore nécessaire.

Loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), pour la période 2000 – 2006

INTERREG est un programme de politique structurelle régionale lancé en 1991 par la Commission européenne. Il doit contribuer à une croissance harmonieuse dans l'espace européen moyennant l'encouragement de la collaboration transfrontalière, transnationale et interrégionale. Des partenaires suisses collaborent à l'initiative depuis son lancement. C'est en 1994 que les Chambres fédérales ont décidé d'une participation de la Confédération à INTERREG II pour la période allant de 1994 à 1999. En 1999, par l'adoption de la loi fédérale relative à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale INTERREG III, la Suisse s'est dotée d'une base légale pour la collaboration pendant la période de programme s'étendant de 2000 à 2006. INTERREG III a une dimension régionale, transnationale et interrégionale. Tous les cantons possédant une frontière nationale sont actifs dans la collaboration transfrontalière régionale. Ces activités se déroulent dans le cadre des quatre programmes régionaux «Alpes rhénanes/Lac de Constance/Haut-Rhin», «Rhin-supérieur/Centre-Sud», «Suisse/France» (du Jura à la Savoie) et «Suisse/Italie». La coopération transnationale prend en particulier place au sein du programme «Espace alpin» auquel collaborent sept pays. Les projets de la coopération interrégionale visent à réunir des partenaires de projets n'ayant pas de frontières géographiques communes. L'orientation transnationale et interrégionale est intéressante pour les régions non frontalières également (Suisse centrale, Espace Mittelland).

Un crédit-cadre de 39 millions de francs est à disposition d'INTERREG III, dont 35 millions pour l'encouragement du projet et 4 millions pour des mesures complémentaires.

Une évaluation intermédiaire d'INTERREG III a été conduite au cours de l'automne 2003. L'objectif et le programme sont jugés bons dans l'ensemble, et importants, par les acteurs concernés. Le programme s'est bien, voire très bien établi. Même si INTERREG est fortement motivé, aussi bien sur le plan européen que suisse, par la politique structurelle régionale, la mesure est souvent interprétée chez nous comme faisant partie de la politique d'intégration. Dans l'ensemble, INTERREG contribue de façon substantielle au renforcement et au raffermissement de la collaboration transfrontalière et transnationale. On ne dispose pas encore à l'heure actuelle d'évaluation sur les effets des projets.

1.2.4 Contrôle de la réalisation des objectifs de la politique régionale par Thierstein/Behrendt⁷

En 2001, pour lancer ses travaux, la commission d'experts chargée du réexamen de la politique régionale et de la mise au point d'une nouvelle conception⁸ a proposé d'examiner la réalisation des objectifs de la politique régionale menée jusqu'ici. Le seco a chargé Thierstein/Behrendt de cette étude. Ses auteurs en sont arrivés aux conclusions suivantes:

«Les instruments de politique régionale actuelle se caractérisent par une formulation vague des objectifs poursuivis. Cela complique le contrôle de leur degré de réalisation, (...). Tout bien considéré, les instruments de la politique régionale se sont montrés performants pour apporter une solution aux problèmes qui se posaient par le passé. Les anciens instruments d'encouragement (...) sont un peu moins efficaces que les nouveaux instruments de la deuxième génération. Une des causes principales de cette différence dans la réalisation des buts poursuivis réside dans la distance qui sépare les hypothèses sous-tendant tel ou tel instrument des problèmes qu'elles décrivent. Les instruments du passé visent en règle générale à rendre le capital meilleur marché pour compenser les désavantages liés aux places économiques. L'objectif d'utilisation exact est laissé au destinataire. On est parvenu de cette manière à un équilibre considérable de l'équipement en infrastructures entre les différentes régions du pays et à créer les conditions d'un développement, le plus souvent sans l'activer toutefois.»

Les auteurs soulignent par ailleurs que la réorientation de la politique régionale devrait être axée sur la coopération, l'initiative de la base et la mise en réseau des acteurs régionaux. Une telle approche orientée vers les agents économiques créerait des conditions plus viables pour un développement plus franchement axé sur l'accroissement de la compétitivité régionale. Au lieu d'accorder des aides individuelles aux entreprises, il faut essayer d'améliorer les conditions générales de productivité pour les entreprises d'une région.

1.2.5 Expériences des cantons et des régions

Dans sa prise de position sur la politique régionale, la Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA)⁹ arrive à la conclusion que les mesures d'encouragement de la Confédération ont facilité ou même permis la réalisation de nombreux projets. Elle attire cependant aussi l'attention sur des effets d'aubaine. La CGCA estime que les démarches administratives sont praticables, mais que la diversité des instruments a parfois donné lieu à des incertitudes sur le plan de l'exécution. Pour les cantons, les différentes réglementations des compétences ont rendu difficile toute vue d'ensemble de la politique régionale. La coordination des instruments est par conséquent considérée comme sujette à amélioration.

Dans sa prise de position¹⁰, la Conférence des secrétaires des régions de montagne suisses (CoSeReg) met en vedette les organismes régionaux de développement et les régions et voit en eux un élément essentiel de la politique régionale actuelle. Aux yeux de la CoSeReg, les régions ont bien des mérites dans la mesure où elles ont épaulé les communes de diverses manières, assumé un important rôle de médiation entre les communes et les cantons et, souvent, ont été responsables d'une large palette de tâches dépassant le cadre de la commune ainsi que du lancement et de la mise en œuvre de projets. Toutefois, de ce côté-là aussi, on reconnaît que l'effet des instruments et l'efficacité dans l'utilisation des moyens financiers peuvent globalement être améliorés.

1.2.6 Évaluation globale de la politique régionale directe

Quand on évalue les effets globaux de la politique régionale des 30 dernières années, il faut le faire soit dans le contexte de l'analyse des problèmes des différentes périodes de développement, soit

⁷ Cf. THIERSTEIN, A., BEHRENDT, H. (2001)

⁸ Cf. SECO (2003)

⁹ Cf. CGCA (2003)

¹⁰ Cf. CoSeReg (2003)

dans une perspective actuelle, par exemple à travers le prisme des mutations structurelles et des défis futurs.

Dans la première optique susmentionnée, la politique régionale directe a apporté une contribution essentielle à la réalisation des différents buts qui lui ont été assignés. Cette évaluation positive est essentiellement due au bon travail effectué avec les 54 régions LIM et avec leurs secrétariats régionaux. Malgré cette évaluation générale positive, il faut toutefois admettre que les instruments utilisés jusqu'ici ne sont plus suffisants pour résoudre les problèmes actuels et futurs. Les deux commissions de l'économie et des redevances des Chambres fédérales ont également fait ce constat en 2001. Le «problème structurel de la politique structurelle régionale» a été en particulier à l'origine des deux postulats (CER-N 01.3003, CER-E 01.3017) qui ont concouru au lancement du présent projet. Le creusement des disparités, la perte d'emplois dans les régions de montagne ou encore l'endettement croissant de nombreux cantons et communes confirment une telle évaluation (analyse plus détaillée au point 1.3).

Par le passé, d'importantes mesures de politique régionale ont été lancées à la fin des périodes de forte croissance: au milieu des années 70, suite à l'essor durable des années d'après-guerre, et au milieu des années 90, après la phase de croissance qui a marqué la deuxième moitié des années 80 surtout. Certes, le message du Conseil fédéral du 28 février 1996 avait déjà posés des jalons vers une efficience accrue dans l'allocation de l'aide financière et vers davantage de concurrence entre les régions. L'attention se portait toutefois essentiellement sur la question de savoir comment les acquis de la croissance économique nationale pouvaient être idéalement redistribués entre les différentes régions.

Pour chaque nouveau défi, un nouvel instrument ou une nouvelle mesure ont été institués au cours des 30 années d'histoire de la politique régionale directe. Ils ont certes été adaptés au fil du temps; il n'a toutefois jamais été renoncé à une mesure. On dispose donc aujourd'hui d'un véritable patchwork de mesures appelées à résoudre tels problèmes dans telles régions. Chaque mesure connaît des règles d'exécution propres et un propre groupe d'organes d'exécution. Les représentants des administrations fédérale et cantonales ont appris, au même titre que les collaborateurs dans les régions, à évoluer de manière pragmatique dans une telle diversité. En revanche, une plus grande transparence serait souhaitable pour une grande partie des décideurs du monde politique et du secteur privé.

1.3 Développements prépondérants pour la politique régionale

Dans son message du 28 février 1996 sur la nouvelle orientation de la politique régionale¹¹, le Conseil fédéral attirait déjà l'attention sur le fait que l'ouverture de notre économie nationale et les mutations structurelles toujours plus marquées avaient des effets variables d'une région à l'autre. Les paragraphes ci-après montreront les développements qui se sont produits dans les années 90 au niveau des cantons et des grandes régions transfrontalières.

1.3.1 Développement démographique

Progressant au rythme de + 5,9% entre 1990 et 2000, la croissance démographique de la Suisse a été durant cette période encore proche de celle des années 80 (+ 8,0%). C'est dans la ceinture extérieure des agglomérations et dans les centres de l'espace préalpin qu'elle a été la plus forte; elle a été moins importante dans les grandes villes centres et dans l'Arc jurassien. Dans les régions encouragées par la LIM, la croissance a constamment été un peu supérieure à la moyenne suisse entre 1980 et 2000.

Au niveau des grandes régions, l'essor démographique a en revanche été nettement supérieur à la moyenne nationale dans la partie orientale du pays (Zurich, Suisse orientale et Suisse centrale surtout), dans la région du lac Léman et au Tessin, mais en revanche nettement inférieur dans le

¹¹ FF 1996 II 1080

nord-ouest de la Suisse et dans l'Espace Mittelland. Dans une perspective démographique (et économique aussi), le développement des années 90 a clairement favorisé le «Grand Zurich»¹².

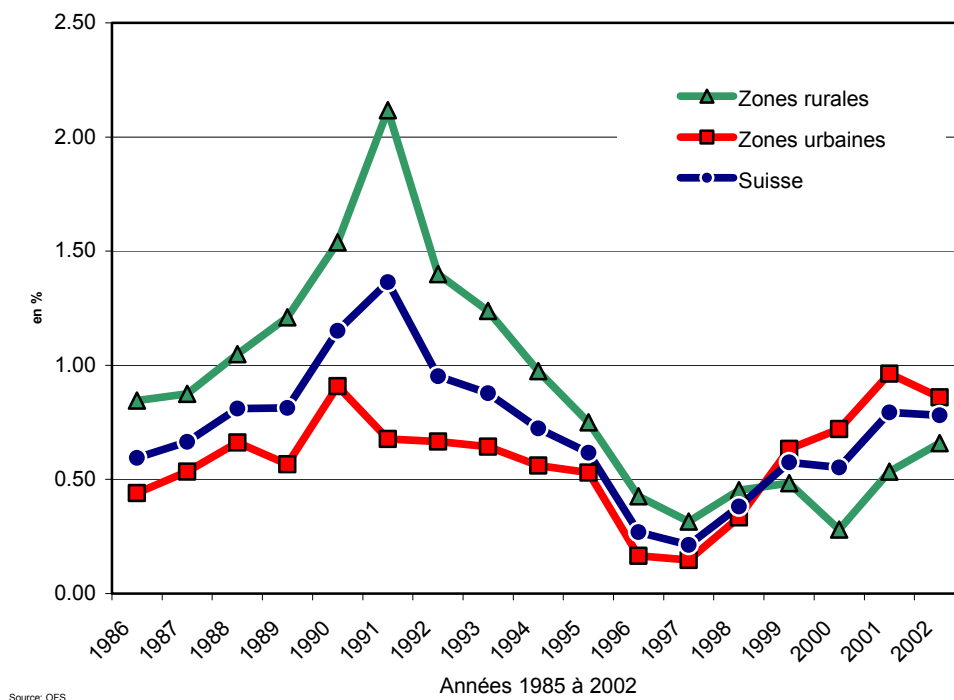


Figure 1: Évolution de la population résidente suisse en fonction des zones rurales et urbaines, 1986 – 2002

Le développement n'a pas été uniforme tout au long de la décennie: après un fort accroissement au début des années 90, la croissance a ralenti jusqu'en 1997, puis une légère reprise s'est amorcée, pour le moins dans les régions urbanisées. Ce développement suit le rythme du développement économique pendant la période correspondante. On observe une rupture en 1998: depuis les années 70, la croissance des zones rurales a été régulièrement légèrement supérieure à celle des zones urbanisées; depuis lors, c'est le phénomène inverse que l'on constate.

1.3.2 Développement économique

Le nombre d'actifs a relativement fortement augmenté à l'échelle du pays durant la deuxième moitié des années 80 (1985 – 1991 = + 14,8%), a reculé entre 1991 et 1998 (- 7,7%), puis est remonté jusqu'en 2001 (+ 5,7%). Dans les années 80, tous les cantons ont profité de l'évolution positive de l'emploi, les cantons ruraux¹³ enregistrant même des taux de croissance supérieurs à ceux des cantons centres. À l'image de ce que l'on a observé pour l'essor démographique, les zones rurales ont pris du retard par rapport aux zones urbaines dès le milieu des années 90.

¹² Cf. OFS (2002)

¹³ La définition des cantons urbains, semi-ruraux et ruraux se fonde sur des critères utilisés par l'OCDE (cf. message du 28 février 1996 sur la nouvelle orientation de la politique régionale, FF 1996 II 1080). La répartition des cantons en vertu de ces critères est la suivante:

6 cantons urbains: AG, BL, BS, GE, ZG, ZH.

13 cantons semi-ruraux: AR, BE, FR, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD.

7 cantons ruraux: AI, GL, GR, JU, OW, UR, VS.

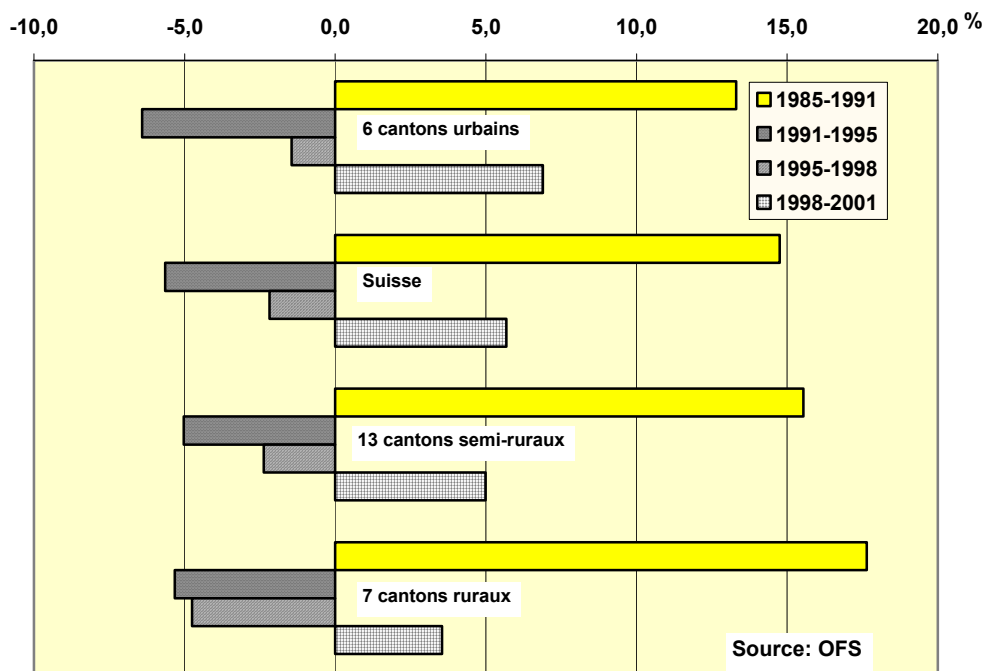


Figure 2: Évolution relative du nombre d'actifs, secteurs secondaire et tertiaire, de 1985 à 2001, en fonction des cantons ruraux, semi-ruraux et urbains

Les emplois de l'administration fédérale et des anciennes entreprises fédérales représentant en général seulement une petite partie du marché du travail régional. Dans certains cas, leur proportion peut toutefois dépasser 10% (canton d'Uri par exemple). Ces emplois revêtent néanmoins une grande importance dans les périodes de précarité économique, puisque les places de travail des entreprises fédérales étaient réputées traverser les crises sans dégâts jusque dans les années 90.

Par le jeu des réorganisations au sein de l'administration fédérale, ainsi que de la privatisation partielle et des restructurations de Swisscom, de La Poste, des CFF et de la RUAG, plus de 10 000 emplois ont été perdus à l'échelle du pays dans les années 90. Même si la perte nette ne s'est généralement pas produite au détriment des cantons de montagne et des cantons ruraux, ce sont quand même les zones rurales en butte à des difficultés économiques (p. ex. Uri, Tessin, Valais, arc jurassien) qui ont été les plus touchés par les restructurations. Au cours des cinq dernières années, les trois anciennes régies (La Poste, Swisscom et les CFF) ont encore supprimé 3 500 emplois nets, surtout dans les cantons urbains et semi-ruraux. À l'opposé, la Confédération, DDPS et RUAG inclus, fait état d'une augmentation du nombre d'emplois, tant et si bien qu'avec ses anciennes entreprises en régie, elle propose aujourd'hui près de 1 000 emplois de plus qu'en 1998. Comme il faut s'attendre à la perte d'autres postes de travail, par exemple au DDPS et à La Poste, ces mutations structurelles resteront à l'avenir un défi particulier à relever pour les zones rurales.

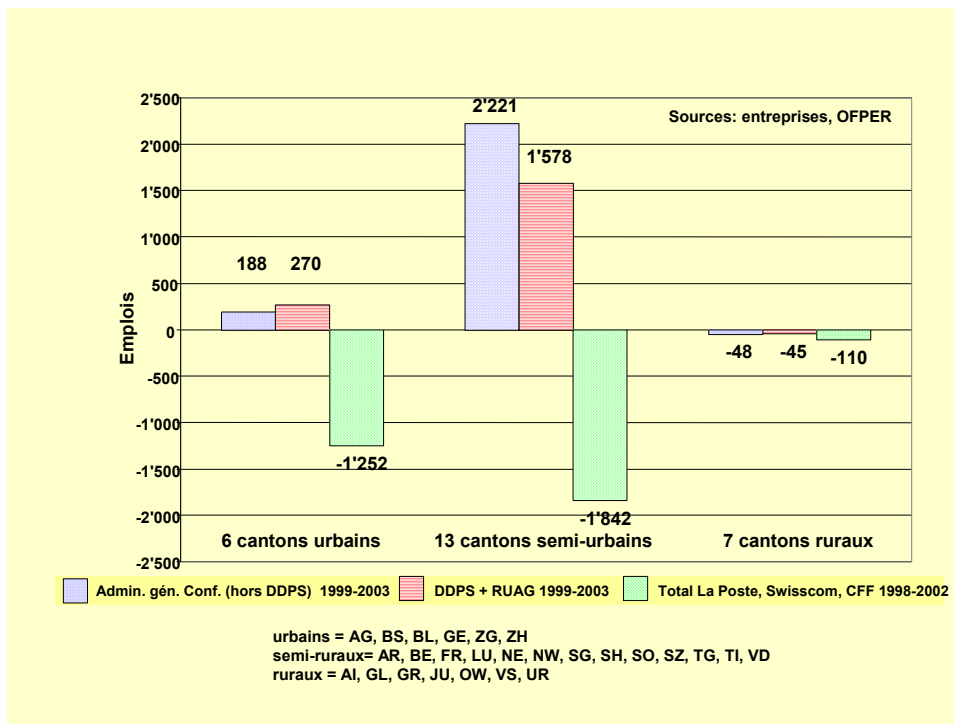


Figure 3: Évolution de l'emploi (équivalents plein-temps) de d'administration générale de la Confédération, du DDPS et de la RUAG, ainsi que de La Poste, de Swisscom et des CFF, de 1998 à 2003

Conformément au rapport 2002 du DFE sur la croissance économique¹⁴, la Suisse a beau être un des pays les plus prospères du monde, il n'en perd pas moins rapidement son avance vu ses problèmes de croissance persistants.

Ce qu'on peut constater à l'échelle nationale et en comparaison avec les pays de l'OCDE et de l'UE (à 15) s'accroît encore au niveau régional. La Suisse ne fait pas que perdre son avance, à l'aune du PIB réel par habitant corrigé du pouvoir d'achat, puisque quelques régions suisses ont même été dépassées ces dernières années par les régions limitrophes des pays voisins.

En 2001 par exemple, les régions étrangères suivantes devançaient leurs cantons suisses voisins en termes de PIB/habitant (v. fig. 4):

- la province autonome de Bolzen précédait le canton des Grisons;
- le Land du Vorarlberg et la région autour de Constance/Ravensburg devançaient les cantons de Thurgovie et les deux Appenzell;
- les départements du Doubs et le territoire de Belfort étaient devant le canton du Jura¹⁵;
- le département de Haute-Savoie devançait les cantons de Vaud, du Valais et de Fribourg.

Dans toutes les régions directement limitrophes de la Suisse (v. fig. 5), les taux de croissance du PIB réel par habitant corrigé du pouvoir d'achat ont été supérieurs depuis plus d'une décennie aux valeurs cantonales suisses. Il s'ensuit que d'autres régions voisines, comme Sondrio, Verbano-Cusio-Ossola ou le Jura français, vont prochainement transformer leur retard en avance.

¹⁴ DFE (2002)

¹⁵ Cela ne ressort pas du graphique vu la largeur des classes choisies: ces territoires de comparaison apparaissent en effet tous dans la même classe.

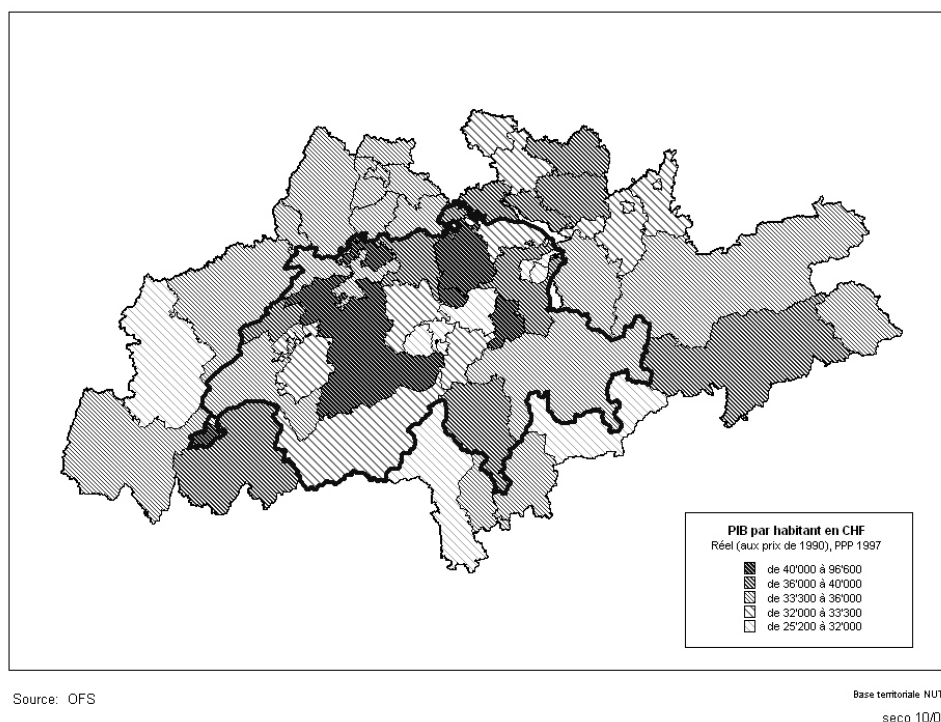


Figure 4: PIB réel par habitant, corrigé du pouvoir d'achat, dans les régions suisses et limitrophes à l'étranger, 2001

Outre ce défi transfrontalier, on constate également entre les régions en Suisse des différences parfois considérables dans le développement du PIB. Les cantons marqués par les villes présentent généralement, en dépit d'un niveau initial supérieur, des taux de croissance annuelle nettement supérieurs à ceux des cantons semi-ruraux et ruraux. Entre 1995 et 2001, le PIB des cantons BL, BS et ZG a par exemple augmenté chaque année de 2,2 à 3% tandis que celui des cantons NW, UR et GR a, au cours de la même période, accusé un recul annuel de -0,4 à -1,7%. Ces taux de croissance différents renforcent les disparités interrégionales en termes de PIB.

La structure par branches a une incidence prépondérante sur la productivité à l'heure et donc sur le PIB d'une région également. Les différences dans la structure régionale des branches donnent une image très différenciée de la répartition du potentiel de création de valeur en Suisse.

On établit une distinction entre branches à forte valeur ajoutée présentant une productivité horaire élevée et celles à faible productivité. Parmi les branches aux plus fortes valeurs ajoutées par tête figurent les services aux entreprises, l'industrie pharmaceutique ainsi que la branche énergie/eau (production/distribution). Au bas de l'échelle figurent les branches comme la construction, l'hôtellerie, le commerce de détail et le secteur primaire.

Les enquêtes de 1995 et de 2001 soulignent que les cantons urbains présentent, comme on pouvait s'y attendre, une concentration élevée de branches à forte valeur ajoutée (des centres de services surtout, à côté de l'industrie pharmaceutique). Ces branches apportent aux zones concernées, outre un niveau élevé de salaire et de qualification des actifs, une concentration des fonctions de décision économiques et politiques. Seules quelques branches à forte valeur ajoutée présentent sont fortement implantées hors des zones urbaines. La principale d'entre elles est la branche des entreprises électriques.

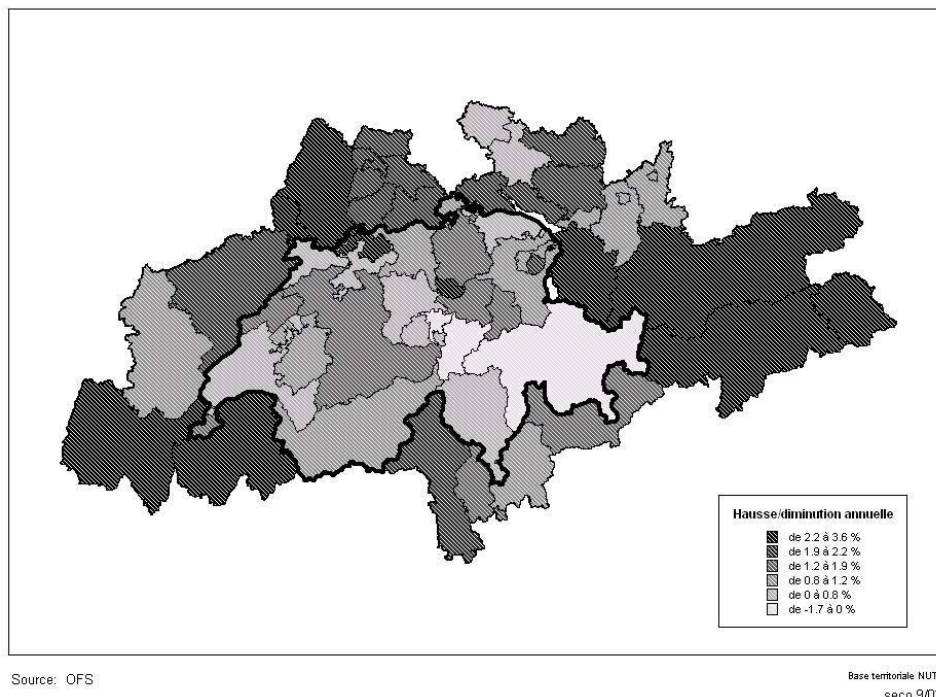


Figure 5: Taux de croissance annuels moyens du PIB réel par habitant, corrigé du pouvoir d'achat, dans les régions suisses et limitrophes à l'étranger, 1995 à 2001

L'effet structurel de la valeur ajoutée fait très nettement ressortir le fossé centres – périphérie entre les cantons urbains et ruraux¹⁶.

Le revenu cantonal convient comme mesure pour l'examen de la répartition territoriale du revenu. Les valeurs du revenu par tête varient, en 2001, pour une moyenne suisse de 46 970 francs, entre 33 616 francs (canton du Jura) et 71 733 francs (canton de Zoug), soit d'un facteur 2,1. Quand on analyse le phénomène sous l'angle dynamique, on constate que de nombreux cantons de Suisse centrale et de Suisse orientale, tout comme les grandes régions de Bâle et de Genève-Vaud, ont pu gagner du terrain au cours de la dernière décennie. Ce phénomène provoque un déplacement macrorégional continu qui bénéficie à l'axe Zurich-Bâle, suivi par le pôle Genève-Vaud.

¹⁶ Il faut admettre que cet indicateur sous-estime encore les réelles différences, vu que dans chaque branche les entreprises les plus fortes et les fonctions de direction ont tendance à se concentrer dans les centres tandis que les fonctions de production et de distribution se trouvent plutôt en milieu rural.

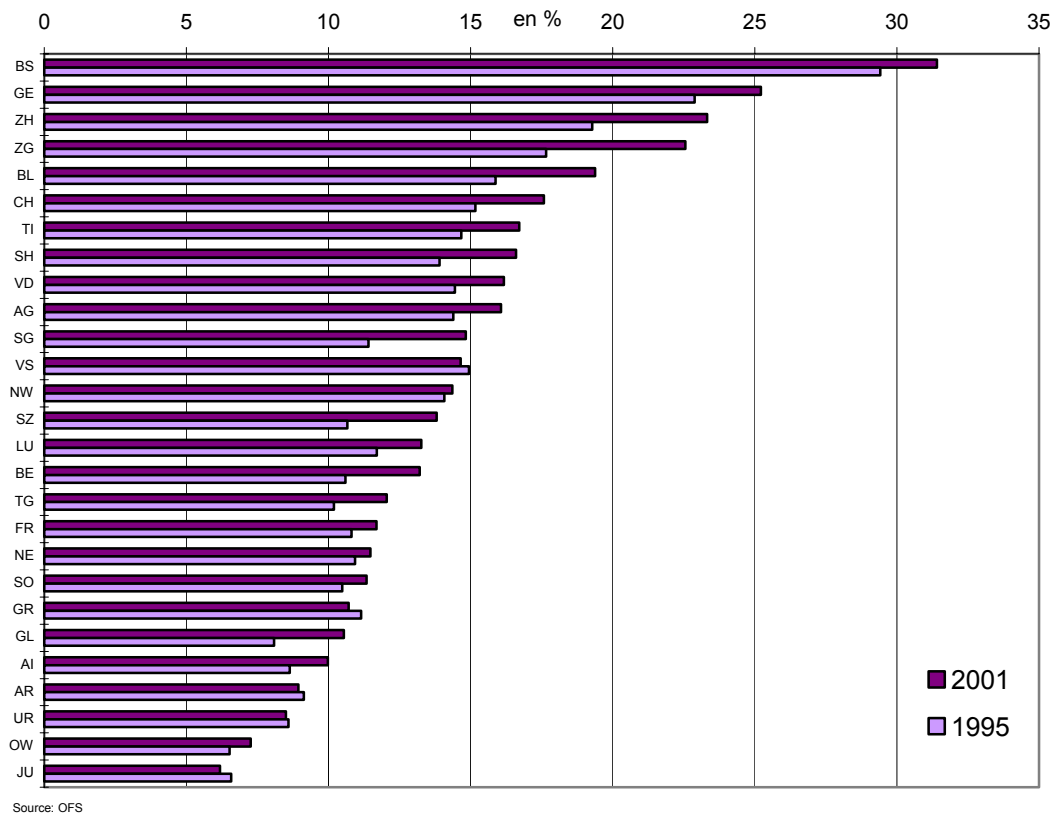


Figure 6: Taux des actifs dans les branches à forte valeur ajoutée, par canton, en 1995 et en 2001

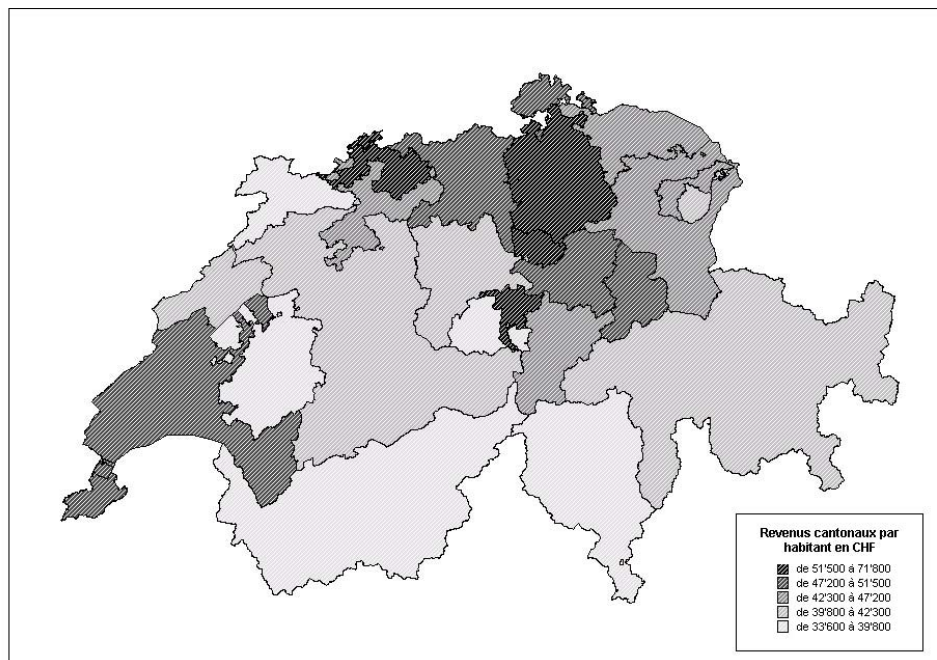


Figure 7: Revenu cantonal par habitant en 2001 (valeurs provisoires)

Une comparaison sur plusieurs années montre que les différences intercantoniales n'ont diminué qu'au début des années 1970. Depuis lors, les zones urbaines enregistrent régulièrement des taux de croissance supérieurs à la moyenne. Entre 1990 et 2000, l'augmentation des disparités entre les cantons les plus faibles et les cantons les plus forts est de 40%¹⁷.

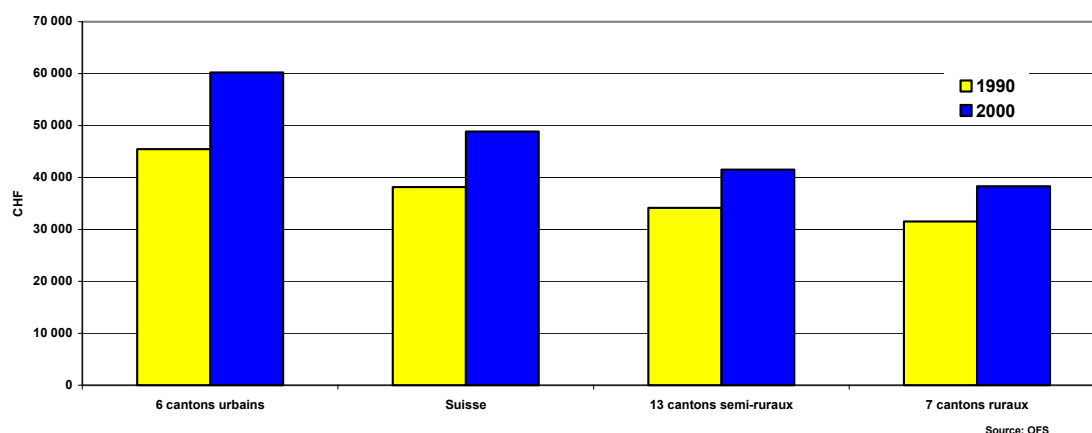


Figure 8: Revenu par tête des groupes de cantons urbains, semi-ruraux et ruraux en 1990 et en 2000

1.3.3 Développement des agglomérations

Conformément à la définition de l'Office fédéral de la statistique, la Suisse comptait 50 agglomérations en l'an 2000. Sur les quelque 3000 communes suisses actuelles, 979 appartiennent aujourd'hui à la zone urbanisée, alors qu'elles n'étaient que 155 en 1950. Il convient d'y ajouter 191 communes étrangères, comptant 916 000 habitants, qui statistiquement figurent dans les agglomérations suisses.

Entre 1950 et 2000, la population résidente a plus que doublé dans l'espace urbain, passant de 2,1 à 5,3 millions d'habitants. 73% des habitants de la Suisse vivent dans une ville ou dans une agglomération.

Pour l'emploi, l'image est similaire. En 2001, 82% de tous les actifs des secteurs secondaire et tertiaire (environ 3 millions d'actifs) travaillaient en milieu urbain. Entre 1998 et 2001, les actifs ont marqué un recul de 2,1% (Suisse: 2,5%, milieu rural: 3,9%) dans les régions urbaines. À cet égard, le développement du nombre d'actifs dans les communes centres a été plus défavorable que dans le reste du tissu urbain. Tandis que le nombre d'actifs s'est relativement fortement resserré (-6,3%) dans les communes centres, il a dans l'ensemble augmenté dans le reste de la zone centre et les autres communes urbaines (respectivement +6,4% et +1,2%).

La conséquence de ces développements est que nos agglomérations s'étendent par-delà plusieurs frontières communales, souvent sur plusieurs cantons, et dans le cas d'agglomérations transfrontalières, débordent de la frontière nationale (v. figure 9). L'agglomération d'un million d'habitants que constitue Zurich englobe, d'après les résultats du recensement fédéral mené en l'an 2000, 132 communes réparties sur trois cantons différents. Les quelque 350 000 habitants de l'agglomération bernoise se répartissent sur 43 communes et deux cantons. Même les petites agglomérations telles Interlaken ou Bulle, de 20 000 habitants chacune, se répartissent entre respectivement 7 et 9 communes.

¹⁷ Mesurée à l'aune du coefficient de variation, lequel résulte de la division de l'écart type des 26 valeurs par la moyenne arithmétique.

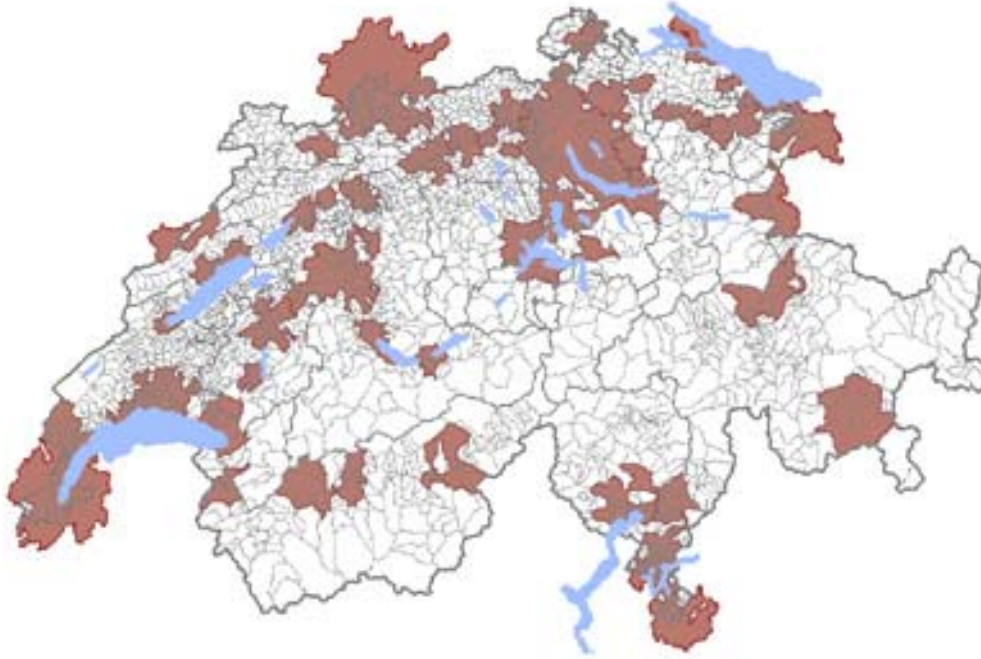


Figure 9: Extension du tissu urbain entre 1950 et 2000. Durant cette période, le milieu urbain s'est fortement étiré. Le nombre des communes concernées a sextuplé, la surface en rapport des communes a plus que quadruplé et la population résidant dans le tissu urbain plus que doublé. On parle déjà de la «Métropole suisse» et de la Suisse comme un pays urbain.

Cette situation représente un extraordinaire défi pour fédéralisme et pour la gestion des territoires urbains en particulier. Le manque de coordination entre les unités institutionnelles limitées et les espaces fonctionnels définis par les enchevêtrements entre la population et l'économie se fait sentir de manière de plus en plus aiguë¹⁸.

Le défi à relever consiste à rétablir le principe de l'équivalence fiscale, en d'autres termes à trouver un dénominateur commun pour le cercle des contribuables, celui des décideurs (citoyennes et citoyens) et celui des utilisateurs. De plus, les régions urbaines doivent être en mesure de contrôler l'urbanisation à l'échelon de toute la région.

La péréquation financière contribuera de façon essentielle à apporter une solution aux problèmes de financement des centres. Mais elle n'offre pas la possibilité de maîtriser les problèmes communs, par exemple dans le domaine environnemental ou des transports, ainsi que pour la nécessaire planification d'un développement commun.

Même en adoptant la voie des réformes territoriales, des formes de collaboration avec des collectivités situées hors des limites institutionnelles seraient encore nécessaires. Cette remarque s'applique en particulier à la collaboration transfrontalière sur laquelle ni la compensation financière ni une réforme territoriale ne peuvent avoir de prise.

Les coopérations supracommunales et/ou supracantoniales offrent une piste pour répondre au problème: des projets ou des enjeux concernant l'ensemble de la région peuvent être financés et gérés sur une base commune et les potentiels utilisés conjointement.

¹⁸ Cf. CONSEIL FEDERAL (2001/2)

1.3.4 Synthèse

Le rapport de l'état-major de prospective de l'administration fédérale «Défis 2003 – 2007» décrit les questions qui vont dominer la politique d'organisation du territoire ces prochaines années¹⁹. Elles vont dans le sens des évolutions esquissées plus haut.

On constate une augmentation du fossé intercantonal dans le développement des disparités territoriales, plus précisément entre les zones centrales et les zones périphériques, et entre la Suisse alémanique et les autres régions linguistiques. Dans le même temps, on remarque que les grandes régions suisses sont moins dynamiques que les régions voisines à l'étranger. Pour la politique régionale de la Confédération, ces grandes entités territoriales – et, du même coup, les ensembles fonctionnels par rapport aux ensembles institutionnels – revêtent un rôle grandissant.

Dans l'ensemble, il sera de plus en plus important à l'avenir, pour garantir la cohésion nationale, d'axer les instruments de la politique de l'organisation du territoire sur ces enjeux. De plus, il s'agit de développer conjointement avec les cantons des stratégies novatrices et des approches pragmatiques pour les zones périphériques défavorisées. Comme la libéralisation poursuit sa progression, la question de savoir comment assurer le service public dans les domaines des transports publics, de l'énergie, de la poste et des télécommunications devient cruciale si l'on veut réduire les disparités régionales en termes de bien-être et empêcher un développement déséquilibré.

1.4 Cadre politique pour une nouvelle politique régionale

Les autres politiques de la Confédération qui ont une incidence territoriale constituent une troisième dimension de la politique régionale directe, à côté des valeurs empiriques issues de la politique régionale actuelle (point 1.2) et des tendances qui se marquent dans le développement interrégional (point 1.3).

Savoir si la politique régionale directe de la Confédération aura à l'avenir un profil autonome et donc si elle remplira les conditions d'une dotation adéquate en ressources dépend, outre de son orientation vers les enjeux futurs de la politique régionale, de différents autres facteurs:

- de son intégration aux stratégies transversales de la Confédération, dans le cadre desquelles elle assume une responsabilité partielle, en particulier pour les Lignes directrices de l'organisation du territoire de 1996 et pour la Stratégie 2002 du Conseil fédéral pour le développement durable;
- du degré d'harmonisation avec la politique des agglomérations, avec laquelle la politique régionale partage diverses interfaces;
- de sa claire délimitation par rapport aux tâches de compensation de l'État fédéral, en particulier de la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) et des aides fédérales aux services de base des cantons et des régions;
- de la coordination et de la coopération avec d'autres politiques de la Confédération qui ont une incidence territoriale (politiques de l'éducation, de la recherche et de la technologie, politique agricole, politique du tourisme, politique en matière d'habitat, notamment), ainsi qu'avec l'aménagement du territoire et la politique environnementale.

¹⁹ Cf. CHANCELLERIE FEDERALE (2002)

1.4.1 Politiques de la Confédération qui ont une incidence territoriale

Stratégies transversales

Grandes lignes de l'organisation du territoire de 1996

En édictant ses grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, le Conseil fédéral a tracé un cadre stratégique global pour la politique d'organisation du territoire²⁰. Pour la politique régionale, les stratégies et les champs d'actions définis constituent un fil rouge important dans la mesure où ils mettent l'accent sur le développement de potentiels spatiaux territoriaux différents, encouragent une mise en réseau plus forte des territoires, en particulier l'orientation vers des centres à forte croissance, et mettent en avant la collaboration institutionnelle verticale et horizontale. Moyennant une collaboration transfrontalière, les régions et les villes frontalières doivent utiliser la chance que constituent des frontières nationales plus perméables pour se profiler de manière concurrentielle dans le réseau des villes européennes. La Confédération doit conduire une politique régionale active qui met l'accent sur les grandes entités territoriales. La politique régionale des petites entités territoriales doit en revanche être exécutée davantage par les cantons.

Stratégie 2002 pour le développement durable

La stratégie pour le développement durable du 27 mars 2002 poursuit une approche globale et vise à une intégration des principes du développement durable à l'échelle du pays tout entier dans chaque domaine politique²¹. S'appuyant sur la conception élaborée par le Comité interdépartemental Rio (Ci-Rio), le Conseil fédéral a fixé dix domaines d'intervention (politique économique et service public; politique financière; formation, recherche et technologie; cohésion sociale; santé; environnement et ressources naturelles; développement territorial et urbanisation; mobilité; coopération au développement et promotion de la paix; méthodes et instruments), comportant au total 22 actions. La mise en œuvre de nombre de ces actions n'en est qu'à ses débuts²².

Outre les lignes directrices générales, l'action 14 de la stratégie revêt de l'importance pour la politique régionale. Elle précise que la politique régionale devra à l'avenir prendre en compte, eu égard aux développements économiques globaux, outre les régions périphériques, les régions centrales particulièrement exposées à la concurrence internationale. Le Conseil fédéral s'est pour cette raison prononcé en faveur de l'élaboration d'un nouvel ensemble d'instruments de politique régionale qui tienne compte des principes du développement durable. Il réclame de nouvelles bases légales avec une conception intégrée, durable et fondée sur des programmes, qui aide à augmenter la compétitivité des entités territoriales de la Suisse dans un contexte macrorégional. Il s'agit en outre de créer un nouveau fondement viable pour l'encouragement des régions de montagne (priorité de la politique régionale en vigueur) qui tienne compte des exigences particulières de ces régions, s'intègre de manière optimale au concept global de la politique régionale et qui soit apte à favoriser la compétitivité durable des régions de montagne.

Politique de croissance

C'est en avril 2002 que le Département fédéral de l'économie (DFE) a publié un rapport sur la croissance économique²³, qui détaillait les raisons de la faiblesse durable de l'économie suisse et jetait les bases de l'élaboration de mesures correctives. Selon ce rapport, il faut agir en priorité sur la productivité du travail, qui est peu élevée en comparaison internationale, tout en gardant à l'esprit que, outre la politique de la concurrence, la politique d'innovation représente un des déterminants majeurs de la croissance. Tandis que la politique de croissance entend, en suivant une approche par le haut, créer des conditions-cadre aussi favorables et propices à l'innovation que

²⁰ Cf. CONSEIL FÉDÉRAL (2002/1)

²¹ Cf. CONSEIL FEDERAL (2002/1)

²² Stratégie 2002 pour le développement durable: rapport sommaire sur l'état de la mise en oeuvre, approuvé le 28 novembre 2002 par le Comité interdépartemental Rio (Ci-Rio)

²³ Cf. DFE (2002)

possible, la politique régionale doit aider à optimiser, moyennant une approche par le bas, les conditions générales à l'échelon cantonal et régional. De plus, conformément au plan d'action du DFE pour la promotion de l'innovation et de l'entrepreneuriat de juin 2003, il s'agit de mieux coordonner entre elles les tâches de la Confédération et des cantons dans le domaine de la croissance, en tenant compte des mesures de politique régionale.

Politique de formation et d'innovation

La qualité du système de formation, de recherche et de technologie (FRT) ou du système d'innovation, et donc, également, la bonne interaction entre les instituts de formation et de recherche et les entreprises, jouent un rôle décisif pour la croissance économique. En matière économique, la capacité d'innover, en d'autres termes la capacité de transformer rapidement le savoir en de nouveaux produits, de nouvelles prestations et des procédés commercialisables, représente un facteur-clé de la compétitivité et de la croissance.

Dans son message du 29 novembre 2002²⁴, le Conseil fédéral souligne qu'il est décisif pour la Suisse, en tant que pays pauvre en ressources, de pouvoir rester dans le peloton de tête de cette course à l'innovation. La faiblesse reconnue de la croissance de l'économie suisse ne fait que confirmer ce constat.

S'agissant de l'encouragement financier, le Conseil fédéral définit quatre priorités: renouvellement de l'enseignement, renforcement de la recherche, encouragement de l'innovation et consolidation de la collaboration nationale et internationale. Pour atteindre ces objectifs, il faut une utilisation optimale du potentiel FRT et une collaboration étroite entre la formation, la recherche, la société et l'économie. Par conséquent, la fonction d'articulation des hautes écoles spécialisées doit être renforcée (p. ex. à travers des projets pilotes de collaboration entre haute école spécialisée et organismes responsables de la politique d'implantation et de la politique régionale).

Les Chambres fédérales ont approuvé le programme FRT pour les années 2004 à 2007 à la session de décembre 2003. La croissance annuelle des dépenses arrêtée et le crédit-cadre de 16,6 milliards de francs soulignent l'importance accordée à la formation, à la recherche et à l'innovation pour la compétitivité de la Suisse.

Politique des agglomérations

Depuis 1999, l'article constitutionnel sur les villes et les communes impose à la Confédération de tenir compte, dans sa politique, des préoccupations des villes et des agglomérations. Dans son «Rapport sur les centres urbains» du 7 juin 1999²⁵, la Confédération a souligné la nécessité d'une politique nationale des agglomérations, eu égard à l'importance prépondérante des villes comme moteur du développement économique. La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a été instituée en février 2001; il s'agit en fait d'une plate-forme commune de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, qui vise à encourager la coopération verticale et le développement d'une politique commune dans le domaine des agglomérations. Les autorités fédérales ont approuvé le 19 décembre 2001 le rapport sur la politique des agglomérations de la Confédération.

Ce rapport définit cinq grands axes stratégiques:

- meilleure prise en compte des besoins du milieu urbain dans le cadre des activités de la Confédération, sans négliger pour autant le milieu rural;
- amélioration de la collaboration verticale entre la Confédération, les cantons et les villes/communes;
- encouragement d'une meilleure collaboration au sein des agglomérations ainsi qu'entre les villes et entre les agglomérations;

²⁴ FF 2003 2067

²⁵ Cf. CONSEIL FEDERAL (1999)

- intégration du réseau suisse des villes et des agglomérations au réseau des villes européennes;
- sensibilisation de la population et politique pour la réalité urbaine de la Suisse.

Deux mesures sont mises à disposition pour la réalisation de la politique des agglomérations: les projets d'agglomération ainsi que les projets modèles.

Projets d'agglomération

Le projet d'agglomération est un instrument axé sur les besoins, visant à la coordination des domaines d'activité pertinents – essentiellement le développement urbain et les transports, mais aussi le développement économique, la politique des étrangers et de l'intégration, ainsi que la politique culturelle et sociale – qui est mis à la disposition des agglomérations. Un projet d'agglomération, établi par les communes d'une agglomération main dans la main avec le(s) canton(s) concerné(s) constitue un préalable indispensable à l'engagement financier de la Confédération. Après le refus du contre-projet à l'initiative «Avanti», on cherche des pistes pour remédier aux problèmes liés au trafic d'agglomération, problèmes que nul ne conteste. Sur cette base, un nouveau projet sera éventuellement élaboré.

Projets modèles

Les projets modèles lancés par des communes, des villes et des cantons sont une autre mesure importante épaulée par la Confédération. L'objectif poursuivi est d'améliorer la collaboration horizontale des communes au sein d'une agglomération. L'idée est d'encourager durablement des territoires urbains fonctionnels et de maintenir un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations. Pour l'heure, 24 projets modèles (état fin 2003) sont cofinancés, sur des thèmes tels que l'intensification de la collaboration des politiques sectorielles, la création d'un réseau de villes, la création de nouvelles structures institutionnelles au sein d'une agglomération, l'amélioration de la collaboration internationale au sein d'agglomérations transfrontalières et, en particulier, l'intensification des relations et de la collaboration entre des villes et le milieu urbain ou les régions de montagne, etc. Le montant cumulé des contributions fédérales versées à ces 24 projets est de 0,7 million de francs par année.

L'urbanisation et la concurrence toujours plus vive entre les places économiques appellent une collaboration accrue et approfondie par-delà les frontières politiques. Le cofinancement de projets modèles dans les agglomérations dope la collaboration au sein des agglomérations elles-mêmes, d'une part, et entre les agglomérations et les espaces ruraux reliés fonctionnellement entre eux, d'autre part.

La nouvelle politique régionale se base sur des villes et des agglomérations fonctionnelles, agissant comme des moteurs du développement (voir ci-après). Il est donc important de voir dans les projets modèles de la politique des agglomérations des éléments faisant partie intégrante de la nouvelle politique régionale.

Secteurs de la politique de compensation et de la desserte de base

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Vu les carences de la péréquation financière fédérale, une réforme de fond de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et de la péréquation financière a démarré en 1992.

Les objectifs centraux du projet de réforme sont les suivants:

- la modernisation et le renforcement du fédéralisme par une clarification et un désenchevêtrement des tâches et des responsabilités entre la Confédération et les cantons;
- l'accroissement de l'efficacité du système de compensation et donc un aplanissement des disparités de capacité financière et de charge fiscale entre les cantons;
- une augmentation de l'efficacité dans l'accomplissement des tâches de l'État, moyennant l'introduction de formes de collaboration modernes entre les différents niveaux du système fédéral et le renforcement de la collaboration intercantonale.

Le cœur de la RPT est la péréquation financière au sens strict. Il doit garantir que les cantons peu dotés en ressources disposent également de moyens financiers suffisants pour remplir les tâches qui leur sont imparties. Les disparités cantonales sous l'angle de la charge fiscale doivent en outre diminuer à moyen terme.

La mise en œuvre de la RPT s'effectue en deux étapes:

- La première correspond à l'élaboration des bases constitutionnelles et de la nouvelle loi fédérale sur la péréquation financière. Le Conseil fédéral a approuvé le message pertinent (premier message sur la RPT) au mois de novembre 2001. Quant au Parlement, il a clos son débat lors de la session d'automne 2003. Le scrutin populaire obligatoire peut donc avoir lieu dans le courant de l'année 2004.
- Les travaux relatifs aux dispositions d'exécution (deuxième message) ont démarré en 2003, à la faveur d'une seconde phase. Le débat parlementaire est prévu pour 2005. Parallèlement à ce processus, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) activera les travaux de suivi nécessaires dans les cantons. Il s'agit surtout de mettre sur les rails le processus de ratification relatif à la convention-cadre intercantonale et d'activer la collaboration intercantonale de manière générale. Il ne faut pas s'attendre à une mise en œuvre intégrale de la RPT avant 2007.

Concernant la politique régionale, le Conseil fédéral arrête dans son message qu'il s'agit de viser des buts distributifs moyennant un renforcement de la péréquation financière au sens strict, tandis que la politique régionale doit se concentrer sur ses tâches de gestion pour pouvoir mieux déployer les effets visés²⁶. Pour pallier la suppression du critère de la «part des régions de montagne» de l'indice actuel de capacités financières, la RPT prévoit la compensation géotopographique des charges, qui est appelée à dédommager les «charges dues à l'éloignement», autrement dit la charge liée à l'utilisation et à l'occupation du territoire.

Desserte de base en tant que service public dans le domaine des infrastructures

Le Conseil fédéral adressera aux Chambres fédérales un rapport sur le service public dans le domaine des infrastructures. Ce rapport est en fait un mandat donné par le Parlement et sous-tendu par l'idée de définir la desserte de base en tant que service public «transversal».

Dans le débat actuel sur la nouvelle organisation du secteur de l'électricité (OSEL), la garantie du service public et de la sécurité de l'approvisionnement est un élément central. L'OSEL doit préparer une ouverture au marché, renforcer la capacité concurrentielle de l'économie électrique et, en même temps, garantir la sécurité de l'approvisionnement à l'échelle nationale. Des impulsions de politique régionale proviennent également de suisseénergie, le programme de la Confédération visant à encourager les énergies renouvelables et les économies d'énergie.

Dans le domaine des télécommunications, le Conseil fédéral peut, en vertu de la loi sur les télécommunications, adapter le service public aux besoins de la population et de l'économie, ainsi qu'aux progrès techniques. Il s'agit toutefois de la couverture en installations standard pour éviter les disparités gênantes, et non d'une mise à disposition de technologies de pointe à l'échelle du pays. Une étude d'INFRAS commandée par l'Office fédéral de la communication a montré, en automne 2003, que les obstacles rencontrés par les petites entreprises ne résidaient pas dans une offre déficiente de liaisons de télécommunications rapides, mais dans l'ignorance des possibilités d'utilisation, le manque de pression concurrentielle à utiliser ces moyens et le manque de terrain novateur dans ces régions²⁷.

²⁶ Cf. CONSEIL FEDERAL (2001/1)

²⁷ OFFICE FEDERAL DE LA COMMUNICATION / INFRAS (2003)

Domaines de la politique économique présentant une pertinence particulière pour le milieu rural

Politique du tourisme

Le tourisme est un secteur important de l'économie suisse. Sa part de valeur ajoutée au PIB est de l'ordre de 4%. La moitié des recettes provient du tourisme transfrontalier, lequel est à l'origine de la plus grande contribution à la balance suisse des services.

La fourniture des prestations touristiques est toujours liée au site. De nombreuses régions du pays, les régions de montagne et celles des lacs périalpins surtout, dépendent dans une large mesure de cette branche d'activité. L'importance des grandes villes suisses comme centres touristiques va sans cesse croissant. Ces dernières années, le Plateau a également mis en place de nouvelles structures touristiques.

La concurrence dans ce domaine est mondiale vu la libéralisation des marchés et la forte internationalisation de la demande. Elle a été accentuée, ces vingt dernières années, par l'arrivée sur le marché d'un grand nombre de nouvelles destinations et par l'élargissement de l'offre. L'économie touristique suisse a perdu des parts de marché et elle est confrontée à des mutations structurelles profondes.

Le rapport du Conseil fédéral du 29 août 1996 sur la politique du tourisme de la Confédération²⁸ dont les Chambres fédérales ont pris connaissance et qu'elles ont approuvé, tient compte de cette nouvelle donne. La Confédération a contribué dans une large mesure à ce que la Suisse puisse se repositionner comme pays touristique et parvienne à s'adapter aux exigences du marché touristique mondial. Cette dernière décennie, les instruments de politique du tourisme ont été conçus sur des bases entièrement nouvelles.

Dans son message du 20 septembre 2002, le Conseil fédéral a présenté un programme visant à améliorer la structure et la qualité de l'offre dans le domaine du tourisme pour les années 2003 à 2007²⁹. Ce programme a permis d'adapter l'encouragement du secteur de l'hébergement aux nouvelles conditions du marché du crédit et d'augmenter les prêts de la Confédération. La loi fédérale encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme a été prorogée et ses bases financières ont été consolidées.

La politique du tourisme de la Confédération est essentielle pour la politique régionale. Modernisés, les instruments d'encouragement renforcent toutes les régions du pays. Comme les deux tiers du tourisme sont concentrés dans les zones de montagne et les zones périphériques, ces zones bénéficient largement de la politique du tourisme.

Politique agricole

L'agriculture revêt un rôle-clé pour le milieu rural. Conformément à la Constitution fédérale, les tâches de l'agriculture sont surtout la sécurité de l'approvisionnement de la population, la conservation des ressources naturelles, l'entretien du paysage rural, ainsi que l'occupation décentralisée du territoire (art. 104 Cst.) La contribution à l'occupation décentralisée du territoire et à la valeur ajoutée régionale est toutefois en constant recul du fait des mutations structurelles. À l'avenir, le progrès technique continuera de réduire la main-d'œuvre directement occupée à la confection de produits agricoles.

La politique agricole a été fondamentalement réorientée par la loi sur l'agriculture entrée en vigueur en 1999 (politique agricole 2002, PA 2002). La récente révision de la politique agricole 2007 (PA 2007) a confirmé et consolidé l'orientation vers davantage de marché et plus d'écologie. Les modifications de la loi sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2004, en même temps que le nouveau plafond de dépenses pour l'agriculture³⁰.

²⁸ FF 1996 7216

²⁹ FF 2002 6655

³⁰ Cf. CONSEIL FEDERAL (2002/2)

Lors des délibérations parlementaires sur la PA 2007, une nouvelle disposition a été introduite dans la loi sur l'agriculture, plus précisément l'art. 93, al. 1, let. c., qui permet, dans le domaine de l'amélioration des structures agricoles, de soutenir des projets de développement régional et de promotion des produits indigènes et régionaux, dans la mesure où l'agriculture y participe à titre prépondérant. Le Parlement a de cette manière renforcé l'orientation régionale des projets, ce qui ouvre la possibilité d'une collaboration plus étroite avec la NPR.

Le Conseil fédéral a reconnu un certain besoin de différenciation territoriale dans la politique agricole. La loi sur l'agriculture contient déjà plusieurs mesures de politique agricole ayant un accent de politique régionale (par exemple la promotion régionale des ventes, l'étiquetage, le champ d'application des aides aux investissements, les paiements directs), qui permettent à l'agriculture de mieux faire valoir ses atouts régionaux sur le marché. De la même manière, des solutions plus différenciées au niveau régional sont possibles dans le domaine des paiements directs écologiques (p. ex. indemnités pour la protection des eaux en vertu de l'art. 62 a de la loi sur la protection des eaux et surfaces de compensation écologique en vertu de l'ordonnance sur la qualité écologique).

Pour utiliser pleinement le potentiel et les synergies dans les régions, il y a lieu d'assurer la meilleure coordination possible avec les instruments spécifiques de la politique régionale ainsi qu'avec les différentes politiques ayant une incidence sur le milieu rural. C'est à cette fin qu'a été créé un réseau interne à l'administration fédérale consacré à l'espace rural (réseau «Espace rural»).

Politique forestière

La forêt de montagne indigène protège le cadre de vie et le milieu économique de plus d'un million de personnes en Suisse contre les avalanches, les chutes de pierres, les coulées de boue et les inondations. Au cours des 125 dernières années, grâce à une politique stricte, fondée sur le principe du développement durable, de conservation des forêts de montagne saccagées, un bouclier de protection biologique a été constitué contre les dangers naturels; son maintien est essentiel pour les régions de montagne.

Plus que toute autre région, les zones de montagne et l'avant-pays alpin dépendent essentiellement de la forêt. Par leur travail, les propriétaires de forêts de protection apportent des prestations précieuses indispensables au tourisme indigène, en constante augmentation. La forêt protectrice garantit plus de 100 000 emplois. Dans le même temps, les forêts de protection et les réserves forestières assurent la viabilité des voies de communication indigènes et protègent les axes de transit à travers les régions de montagne et l'espace alpin.

Pour garantir et encourager toutes les prestations forestières, la Confédération a mis sur pied un Programme forestier suisse (PFS). Ce programme d'action pour les années 2004 à 2015 met nettement l'accent sur les zones de montagne et l'espace rural: le maintien de la fonction de protection de la forêt et l'encouragement de la chaîne de valeur ajoutée du bois y figurent comme objectifs prioritaires.

Des programmes pluriannuels d'entretien de la forêt protectrice ainsi que, notamment, l'encouragement de projets innovants et de modèles d'organisation au niveau régional sont prévus à titre d'instruments de mise en œuvre. Une telle procédure garantit la compatibilité avec les instruments de la NPR et crée de plus la possibilité de réaliser des programmes communs intersectoriels.

Le PFS sera mis directement en œuvre dès 2004 là où aucune modification légale n'est nécessaire. Le message sur la révision partielle de la loi sur les forêts sera présenté en 2004.

1.4.2 Tendances internationales

Dans la majorité des pays membres de l'OCDE, le passage à une nouvelle conception de la politique régionale, délaissant la péréquation pour s'orienter vers une stratégie axée sur la croissance, est en cours ou a déjà été exécuté.

Les priorités de la politique régionale de l'UE pour la période de planification 2007- 2013, et donc des initiatives et programmes européens auxquels la Suisse prend également part (p. ex. INTER-REG), ne seront connues définitivement qu'en 2006. Le prochain élargissement de l'Union consti-

tue un facteur d'incidence prépondérant à cet égard. L'intégration des nouveaux pays membres lance un défi majeur à la politique régionale de l'UE, car elle conduit à une augmentation considérable des disparités économiques, sociales et territoriales.

Pendant ces dernières années, toute une série d'États européens ont déjà réorienté leur politique régionale: la Finlande (2000), la Suède (2000), la Norvège (2000), les Pays-Bas (2000) et l'Angleterre (2001)³¹.

Tant la politique régionale de l'UE que celle de nombreux pays s'orientent vers une nouvelle conception dans laquelle on parvient à déceler quatre courants:

- Nouveaux objectifs: sont désormais primordiaux la compétitivité, le développement régional équilibré et l'égalité des chances, ainsi que l'orientation vers un développement durable au sens économique, écologique et social. Au niveau des pays, on citera à titre d'exemple la loi française d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite loi Voynet), laquelle a pour objectif de promouvoir le développement régional dans son ensemble, en considérant que le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement doivent être en harmonie.
- Nouvelles approches territoriales: même si l'UE continue d'épauler en priorité les régions accusant le plus grand retard dans leur développement, des priorités supplémentaires sont en discussion pour la planification d'après 2006. Premièrement, les villes, d'une part comme centres économiques pour le développement des régions rurales environnantes, d'autre part comme places concernées par les mutations économiques et sociales. Deuxièmement, le renforcement de la compétitivité en milieu rural. Troisièmement, la collaboration transfrontalière, transnationale et interrégionale comme élément de l'encouragement de l'intégration. Et, finalement, l'importance accrue de la cohésion territoriale et du polycentrisme.

Les différents pays prônent désormais une approche concernant l'ensemble du territoire et englobant une politique qui s'étend à toutes les régions, l'accent étant systématiquement mis sur des lieux-clés (*key locations*) comme les centres urbains ou d'autres pôles de croissance. Une importance particulière revient aussi à l'analyse du rapport entre les centres et leur ceinture territoriale. La réforme de la politique régionale finlandaise (*Regional Centre Development Programme for 2001-06*) visait ainsi à intégrer toutes les régions moyennant la mise en place d'un réseau de centres régionaux. C'est le même objectif que formule le *White Paper* en Angleterre.

- Agenda élargi: les incitations de la politique régionale sont conçues de manière élargie et englobent l'appui ciblé à la formation, à l'échange de savoir et à l'innovation. Elles mettent aussi en exergue l'amélioration de la qualité du site d'implantation pour les entreprises et l'encouragement des réseaux.
- Coordination renforcée avec les politiques à incidence territoriale de l'UE: à ce niveau, la coordination avec la politique des transports, celle de la recherche, la politique agricole commune (PAC), la politique de l'emploi, la politique de la concurrence et la politique extérieure jouera un rôle de premier ordre.

³¹ Cf. BACHTLER, J., YUILL, D. (2001)

1.5 En conclusion

La politique régionale directe pratiquée jusqu'ici par la Suisse est née au fil des ans d'une succession de mesures prises pour résoudre des problèmes particuliers. Elle se présente par conséquent aujourd'hui comme une mosaïque d'instruments sous l'angle de la technique, de la géographie et de l'exécution. Il lui manque un profil clair. Dans l'enchevêtrement des tâches fédérales à incidence territoriale, la politique régionale – comme «politique pour les régions» soi-disant globale – se voit souvent confier une responsabilité qu'elle n'est pas à même de remplir vu son caractère de politique d'encouragement et son manque de moyens.

Le Conseil fédéral reconnaît le besoin, exprimé notamment dans diverses interventions parlementaires, d'une plus grande cohérence et d'une meilleure transparence des instruments utilisés. Il attache cependant également de l'importance au fait que la politique régionale se consacre aux tâches centrales où elle peut générer une importante utilité marginale par une collaboration entre la Confédération, les cantons et les régions.

Une nouvelle politique régionale (NPR) demeure certes, comme tâche à incidence territoriale, partie intégrante des mesures de politique d'organisation du territoire de la Confédération. Elle doit toutefois se profiler plus clairement dans la mesure où elle poursuit trois stratégies par rapport aux politiques partenaires:

- La NPR doit s'insérer dans des accords internationaux, des concepts intersectoriels et des plans de la Confédération, au même titre que dans des programmes cantonaux pertinents. Il lui incombe de rendre les régions capables de participer, comme des partenaires placées sur un pied d'égalité, à la politique économique axée sur la croissance.
- Pour éviter les doubles emplois, elle doit se distancier des politiques et programmes visant directement la péréquation intercantonale et interrégionale, moyennant des transferts financiers et des indemnités pour des prestations économiques essentiellement destinés à satisfaire des besoins collectifs des régions. Une assignation claire de la responsabilité de la péréquation financière à la RPT ou à la politique du service public dans le domaine des infrastructures s'avère indispensable.
- Elle doit créer des effets de synergie en faveur des régions par des mesures axées sur les incitations et la croissance.

Dans leurs recommandations, la commission d'experts du seco³² et l'OCDE³³ ont attiré l'attention de la Confédération sur le fait que des règles du jeu efficaces revêtaient une importance capitale pour la nouvelle politique régionale, en sus de la réorientation sur le fond (bonne gouvernance). Cette remarque s'applique aussi bien à la collaboration horizontale entre les différentes politiques qu'à la collaboration verticale, avant tout entre la Confédération et les cantons.

³² Cf. SECO (2003)

³³ Cf. OCDE (2002)

1.6 Concept d'une nouvelle politique régionale (NPR)

1.6.1 La vision de la NPR

La vision décrit l'état vers lequel la nouvelle politique régionale (NPR) doit tendre à terme et sur lequel elle doit axer ses objectifs et stratégies. Elle est décrite ci-après.

La NPR est une tâche complémentaire, coordonnée avec d'autres politiques qui ont une incidence territoriale. Elle peut à cet égard:

- découler d'un système fonctionnel de politiques à incidence territoriales de la Confédération dans le cadre duquel chaque tâche assume la fonction de péréquation, d'approvisionnement, d'indemnisation et d'impulsions de croissance qui lui est spécifiquement dévolue;
- présupposer que seules des bases économiques suffisantes dans les régions peuvent être garanties d'une prise en compte appropriée des principes socio-économiques et donc d'une croissance qualitative;
- concentrer l'utilisation de ses ressources de sorte qu'elle apporte dans les régions et cantons bénéficiaires une contribution essentielle au changement structurel et à la croissance endogène.

La NPR est une tâche assumée en commun par la Confédération, les cantons, les communes, les responsables du développement régional et les particuliers. Elle peut à cet égard:

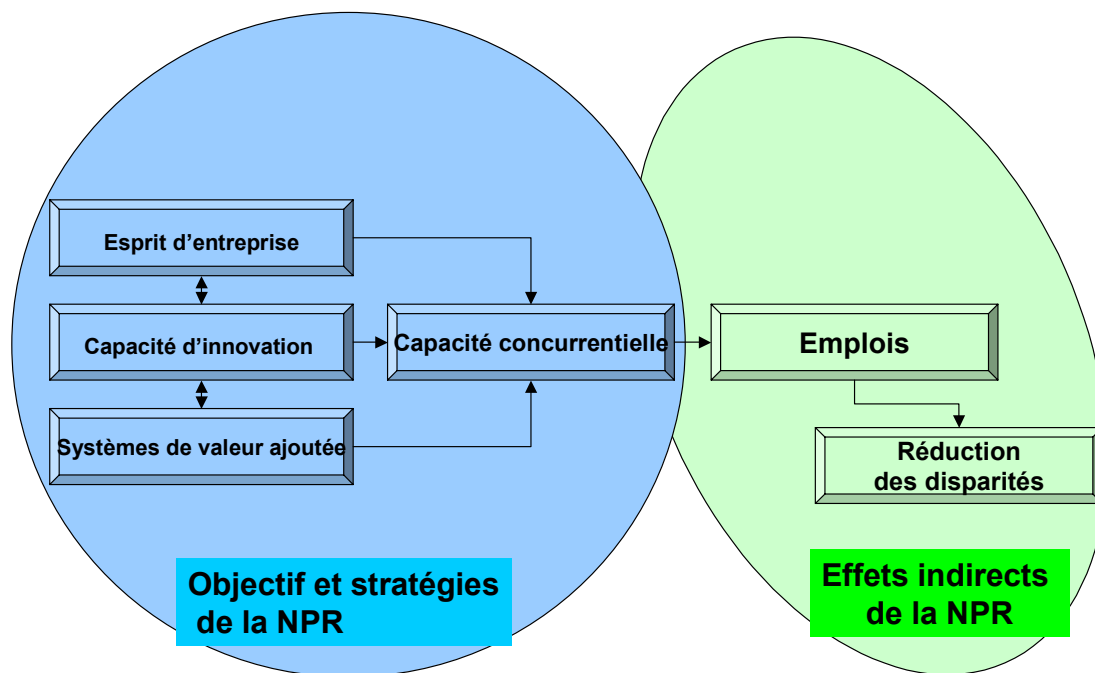
- soutenir, dans le respect du principe de subsidiarité, des objectifs de développement et des stratégies définies de manière autonome par les régions et les cantons en vue de renforcer leur compétitivité;
- postuler qu'au sein de la hiérarchie des centres (grands centres, centres de moyenne importance et petits centres), et que des zones urbanisées vers les espaces ruraux, sont transmises des impulsions de développement, ou que de telles impulsions sont créées dans les zones rurales elles-mêmes et transformées en biens et services privés ou publics;
- prendre appui sur des agglomérations et des centres forts, transfrontaliers, nationaux et régionaux, assumant leur fonction de moteur du développement économique.

La NPR contribue indirectement et à long terme à la réduction des disparités régionales et à l'urbanisation décentralisée du territoire suisse en encourageant une croissance par le bas.

1.6.2 L'objectif de la NPR

La NPR vise à renforcer la compétitivité régionale de certains territoires et, de cette manière, à favoriser la création et le maintien d'emplois et à contribuer à un développement équilibré des cantons et des régions suisses. Elle doit renforcer la productivité et la valeur ajoutée d'entreprises et d'institutions et, par là, de systèmes régionaux de production et de valeur ajoutée. Il s'agit en fait de pouvoir identifier, développer et mettre en valeur des potentiels de développement régionaux.

La NPR amorce la chaîne fonctionnelle «esprit d'entreprise – capacité d'innovation – systèmes de valeur ajoutée» pour atteindre l'objectif d'une meilleure compétitivité. Des structures économiques concurrentielles avec des entrepreneurs innovants constituent les piliers centraux du développement régional et jettent également la base économique permettant d'atteindre des objectifs écologiques et sociaux.



Source: WWZ (modifié)

Figure 10: Interdépendances entre objectif immédiat et effets indirects attendus de la NPR

Esprit d'entreprise

La présence de personnes pensant et agissant en entrepreneurs et des investissements appropriés (en argent, temps, talent, etc.) pour des projets économiques, sociaux ou écologiques, sont la source du développement économique d'une région. Il y faut des entrepreneurs au sens large, des gens avides d'entreprendre quelque chose, qui sont en mesure de le faire et sont prêts à prendre les risques que cela implique. Les personnes faisant preuve d'esprit d'initiative ne sont cependant pas tout: il faut encore des institutions agissant dans un état d'esprit identique, que ce soit dans l'administration ou dans d'autres domaines des pouvoirs publics.

Capacité d'innovation

Garder le cap dans un contexte de mutations économiques et assurer une croissance économique durable dépendent de la capacité d'innovation d'une région. Créer, transmettre et utiliser de nouvelles connaissances sont des paramètres-clés à cet égard. Sentir le souffle de l'esprit d'entreprise constitue cependant aussi une condition préalable à la capacité d'innovation, à savoir la capacité propre à certaines personnes de lancer de nouvelles idées dans les régions ou de les emprunter à d'autres, de les transformer – surtout en nouveaux produits, services et procédés – et de poursuivre le développement de ce qui est déjà établi.

Systèmes de valeur ajoutée

L'esprit d'entreprise facilite la reconnaissance, le développement et la mise en valeur novatrice de potentiels régionaux de sorte qu'ils se traduisent par des emplois et des revenus supplémentaires. Pour qu'une prestation entrepreneuriale puisse être fournie et que des innovations commercialisables puissent se concrétiser, il faut un contexte marqué par une offre variée en savoir-faire, prestations associées et infrastructures ainsi qu'un marché aux dimensions appropriées. C'est dans les systèmes de valeur ajoutée et les pôles régionaux que ces conditions ont le plus de chances d'être réalisées: des pôles fonctionnels (*clusters*), compris comme la concentration territoriale de fonctions spécifiques à forte valeur ajoutée pour des processus de décision entrepreneuriaux et institutionnels revêtent une importance particulière à cet égard. Les pôles sont cependant aussi des sys-

tèmes de valeur ajoutée centrés sur des compétences spécifiques (technologie, méthodes, branches). Il est primordial que les entreprises se stimulent réciproquement, ce qui se répercute positivement sur la dynamique d'innovation et la compétitivité.

Dans les pôles régionaux, les entreprises et les institutions (de formation et de recherche) tissent de multiples rapports d'échange dans des sites d'implantation divers. Un pôle se limite donc dans l'espace à la somme des sites d'implantation des acteurs, ce qui fait que l'on peut parler à son égard d'un espace fonctionnel interdépendant. La dimension géographique des systèmes de valeur ajoutée et des pôles peut varier dans de fortes proportions. Elle ne s'arrête pas non plus aux frontières politiques.

Compétitivité

L'esprit d'entreprise, la capacité d'innovation et les systèmes de valeur ajoutée contribuent ensemble à ce que les régions s'en sortent mieux face à la concurrence mondialisée. Le renforcement de la compétitivité des régions est un préalable à la prospérité économique et facilite les plus-values sociales et écologiques. Innover à travers de meilleurs produits, prestations et procédés induit une utilité marginale pour les individus et la société. La compétitivité d'une région dépend cependant largement de la capacité d'innovation de ses institutions.

1.6.3 L'orientation territoriale de la NPR

Généralités

En dépit de sa conception globale, qui sera présentée dans ce chapitre, et de l'intégration des agglomérations inhérente à son approche fonctionnelle du territoire, la NPR doit conserver son effet de soutien aux zones qui doivent supporter les coûts de leur éloignement et ceux liés à la non-adhésion de la Suisse à l'UE (régions frontière surtout). Mais comme, aujourd'hui, toutes les régions et tous les secteurs sont reliés entre eux à l'échelon national et international, des partenaires et des acteurs des grandes agglomérations (institutions de formation et de recherche, de transfert des connaissances, grandes entreprises, partenaires financiers, parrainages par des communes d'agglomération, etc.) sont parties prenantes de nombreux programmes et projets (même endogènes) des zones de montagne, rurales et frontière. Par ailleurs, les agglomérations pénètrent aujourd'hui loin dans les zones de montagne (St-Moritz, Coire, Interlaken, Brigue/Naters/Viège, Sion, Bulle, Delémont, etc.) et y assument un rôle moteur bienvenu.

Il est donc temps d'abandonner l'orientation asymétrique de la politique régionale actuelle et de veiller à ne pas grever l'efficacité de la NPR en traçant de nouvelles limites qui pourraient, demain déjà, se révéler dépassées.

Les deux critères majeurs de l'éligibilité territoriale au financement, dans la mise en oeuvre de la NPR, seront – si l'on excepte les projets modèles d'agglomération, v. 1.7.4 – de savoir d'abord si l'on peut attendre de programmes et de projets une utilité prépondérante pour les zones de montagne, rurales ou frontière, et ensuite de savoir si, dans ces zones, il est indiqué de concentrer l'utilisation des moyens sur les portions de leur territoire qui disposent des potentiels majeurs. Compte tenu de la participation des Chambres fédérales (programmes pluriannuels; v. 1.7.3) et de la fondation (v. 1.7.7), et vu toute l'importance revenant au contrôle de gestion, au monitoring et à l'évaluation, la NPR intègre suffisamment de mécanismes pour maîtriser cette conception de la gestion territoriale.

Concept des territoires fonctionnels

Les facteurs de détermination du développement territorial et les relations spatiales de la population et des sujets économiques dépassent aujourd'hui toute limite institutionnelle. Pour cette raison, la politique régionale doit disposer d'un concept territorial fonctionnel concrétisé par un partenariat entre les institutions étatiques actuelles, d'une part, et des particuliers, d'autre part. Il faut remédier aux problèmes dans les dimensions territoriales correspondant le mieux aux intrications de la population et de l'économie.

Sont pertinentes pour la politique régionale, les interpénétrations fonctionnelles:

- au sein du système urbain et de la hiérarchie des centres suisses;
- entre les agglomérations et les espaces ruraux;
- entre les zones rurales;
- entre les régions voisines suisses et étrangères.

Il est toutefois tout aussi décisif pour la politique régionale que ses relations fonctionnelles et la création d'impulsions pertinentes puissent se jouer à un niveau territorial d'une autre échelle. Des impulsions et des projets dans l'esprit des objectifs de la NPR peuvent être amorcés aussi bien à l'échelon des grandes que des petites entités territoriales.

Dans une perspective analytique et conceptuelle, il faut absolument une interprétation intégrant l'ensemble de la Suisse, y compris les régions voisines, dans l'espace alpin européen élargi.

Critères de différenciation territoriale dans l'utilisation des moyens

Deux niveaux d'intervention

La NPR doit prendre une orientation cantonale voire supracantonale, vu que ce niveau revêt, pour les projets et les programmes, une importance croissante dans le contexte de concurrence internationale entre les places économiques. Il s'agit là de la ligne de force annoncée par le Conseil fédéral dans son message de 1996, ligne qui toutefois n'a pas encore été concrétisée par des mesures.

Par ailleurs, les petites entités territoriales, précisément dans les zones de montagne topographiquement très morcelées, peuvent et doivent aussi être en mesure de relever les défis qui se présentent et contribuer de manière autonome à la compétitivité du pays. Les réalisations positives de la politique actuelle, en association avec une réforme par le bas de certains processus et structures, pourront se poursuivre à ce niveau.

Différenciation dans l'utilisation des ressources

La NPR doit offrir, pour relever les défis régionaux, des solutions différenciées selon les territoires:

- Pour les agglomérations, on peut admettre que la «masse critique» en termes de population et d'acteurs économiques est atteinte, donc que l'adaptation structurelle peut être largement laissée aux forces du marché. La mise en place de bonnes conditions-cadre par l'État est un préalable indispensable à cet égard: les mesures fédérales de politique économique générale n'ont donc pas besoin de renforcement ciblé à ce niveau. Aujourd'hui, les agglomérations ne sont cependant pas en mesure, le plus souvent, d'apporter une solution efficace aux problèmes qui se posent en raison des frontières institutionnelles (communes, cantons).
- Les zones de montagne et les zones rurales bénéficient de conditions générales moins favorables pour survivre dans la lutte que se livrent les places économiques à l'échelon international. Les conditions topographiques et la concentration de branches économiques à faible valeur ajoutée font que ces zones disposent de possibilités nettement plus limitées pour augmenter la compétitivité régionale en comptant sur leurs propres forces et pour parvenir à se maintenir dans la concurrence interrégionale.
- Dans les zones de montagne, une attention particulière doit être vouée à certaines vallées périphériques à faible potentiel économique. Des approches visant à encourager seulement l'innovation et l'entreprise y tombent sur un sol stérile. La conception de la NPR prévoit qu'à la faveur d'une première étape, les cantons et la Confédération analysent conjointement la situation de ces zones, leur potentiel et diverses stratégies possibles. Puis, lors d'une deuxième étape, il s'agira de déterminer si des mesures fédérales d'encouragement (agriculture, sylviculture, tourisme, parcs régionaux éventuels, politique régionale) peuvent être mieux coordonnées (v. 1.7.6).
- Ces quinze dernières années, des défis régionaux d'une dimension nouvelle ont été lancés à la Suisse au niveau de ses régions frontalières; ils méritent toujours une grande attention. L'UE attache une grande importance à la coopération transfrontalière – également dans les frontières intérieures et malgré le marché intérieur commun – pour accroître la prospérité. Elle engage

donc des moyens considérables, et cela également dans les régions limitrophes de la Suisse. Comme condition de la participation à ces initiatives, les régions frontalières suisses doivent subvenir elles-mêmes aux frais engendrés sur le sol national par les programmes et projets (v. 1.7.5).

Périmètre d'intervention flexible

Dans le cadre de la politique régionale actuelle, un périmètre d'intervention séparé, défini jusqu'au niveau communal, a été arrêté pour chaque mesure. Les avantages d'un tel système de délimitation territoriale (critères reproductibles, délimitation exacte entre territoires bénéficiaires et non bénéficiaires) sont plutôt devenus, depuis quelque temps, des désavantages.

- Des périmètres définis ne correspondent plus aux espaces où les mutations structurelles se produisent. On le constate notamment dans la libéralisation touchant les infrastructures.
- Des indicateurs permettant de déterminer avec précision le degré de développement économique de zones à aider ne sont disponibles qu'avec un retard considérable – si tant est qu'ils le soient. Si des mesures concrètes sont ensuite prises sur une telle base, elles arrivent souvent plusieurs années trop tard.
- Des projets basés sur des approches en réseau ne peuvent pas toujours être délimités de façon précise sur le plan régional. Les partenariats territoriaux changent et suivent un schéma de base fonctionnel, suivant des alliances «à géométrie variable».

On ne peut remédier à de tels désavantages par la mise en place d'une NPR que dans la mesure où le dispositif d'engagement territorial de la politique régionale est simplifié et assoupli. Une telle approche peut prendre les contours suivants: dans son programme pluriannuel (v. 1.7.3), la Confédération arrête, en complément des priorités thématiques, les espaces d'intervention potentiels des mesures. De leur côté, les cantons définissent, dans le cadre de leur stratégie ou programme d'innovation, leurs régions ou territoires confrontés à des défis particuliers (problèmes de développement des régions de montagne ou des espaces ruraux) et les potentiels appropriés. La zone effective d'utilisation des fonds fédéraux par les cantons est finalement un critère dans le cadre de l'accompagnement de la mise en œuvre et du contrôle ultérieur (évaluation).

1.6.4 Les trois stratégies de NPR

L'objectif de la NPR doit être réalisé moyennant la mise en place de trois stratégies.

Une première stratégie agit au niveau des régions et des cantons. Il s'agit ici de renforcer de manière spécifique, dans les zones rurales, les zones de montagne et les zones frontalières, l'esprit d'entreprise, les processus d'innovation et les systèmes de valeur ajoutée. Il s'agit en effet de paramètres-clés pour accroître la compétitivité régionale et améliorer la capacité d'adaptation aux mutations structurelles. Il faut, dans les agglomérations, lancer et encourager des projets modèles dont le principal objectif consiste à mieux collaborer au sein de l'agglomération, mais aussi à assurer l'articulation avec les espaces ruraux.

Une deuxième stratégie vise le niveau de la Confédération. À cet échelon, il convient d'améliorer les efforts en cours en vue de coordonner et de coopérer, par exemple à travers la Conférence pour l'organisation du territoire de la Confédération (COT) ou le réseau «Espace rural». Il s'agit en particulier de tenir compte du fait que les mesures de politique économique en faveur des régions sont spécifiquement renforcées par les ressources de la NPR.

Une troisième stratégie vise à mettre en place un système d'observation territoriale et à former et perfectionner systématiquement les acteurs responsables du management régional.

Trois stratégies

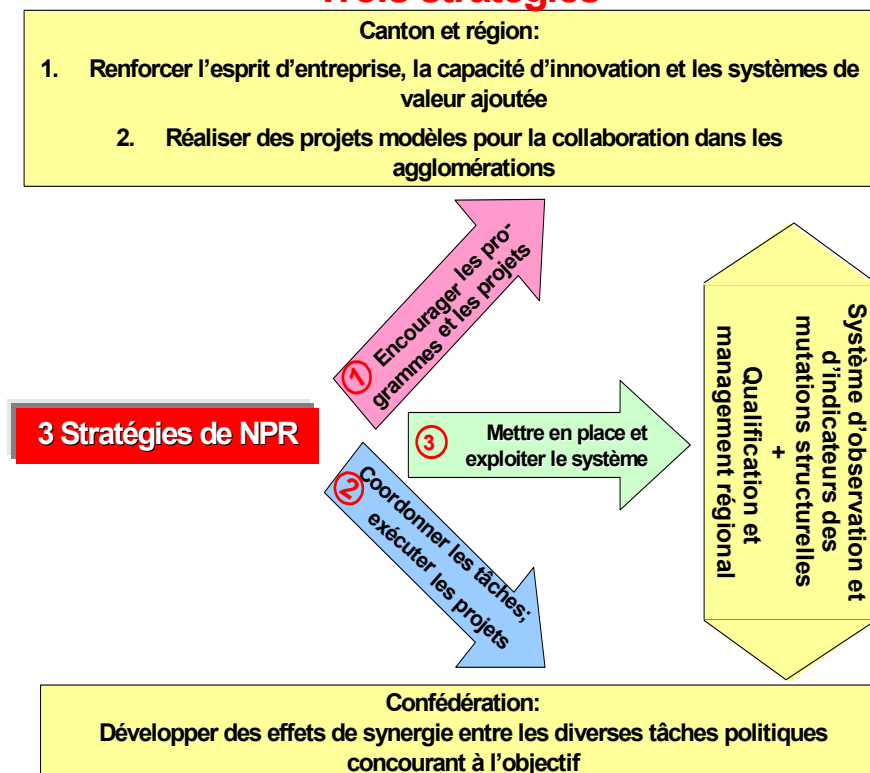


Figure 11: Tableau synoptique des 3 stratégies de la NPR

Stratégie 1: Promouvoir l'esprit d'entreprise, les processus d'innovation et les systèmes de valeur ajoutée

Esprit d'entreprise

Les zones rurales pour lesquelles la politique régionale est conçue sont toutes confrontées à un défi majeur: elles ne sont guère en mesure d'utiliser les mutations structurelles pour créer de nouveaux emplois. Pour cette raison, il est indispensable qu'au niveau des cantons et des régions soient développées de façon autonome des stratégies qui contribuent à l'activation de la chaîne fonctionnelle décrite plus haut: «esprit d'entreprise – capacité d'innovation – systèmes de valeur ajoutée – compétitivité».

À cet égard, un rôle-clé revient également à l'encouragement de l'entrepreneuriat en tant que stratégie. Il existe en effet dans nombre de zones rurales et de zones de montagne suisses des PME qui réussissent, qui n'appartiennent pas aux branches à faible valeur ajoutée et qui ne produisent pas des biens et des services pour le seul marché régional. Elles démontrent, grâce à leur compétitivité suprarégionale, et souvent internationale, que leur région est aussi à même d'offrir des perspectives de développement sur fond de compétition entre les places économiques.

La portée de telles entreprises novatrices pour l'instauration d'un climat économique positif dans ces régions est presque plus grande encore que la prestation de chaque entreprise en elle-même. Elles assument une fonction prépondérante de modèles et sont imitées dans la région même, ce qui peut contribuer, avec le temps, à l'établissement d'un climat entrepreneurial durable.

Ces entreprises et les entrepreneurs qui les dirigent sont toutefois, jusqu'ici, plutôt l'exception que la règle dans les régions aux structures fragiles. La politique régionale doit donc contribuer au renforcement de l'entrepreneuriat en milieu rural.

Il s'agit d'abord de développer, dans les régions, des conditions favorables à l'initiative privée et à l'esprit d'entreprise. Le projet «Moving Alps» fournit un exemple de ce genre d'approche (l'annexe présente d'autres exemples):

www.movingalps.ch: MovingAlps est une initiative née dans les années 90 d'un projet implanté dans le Val Poschiavo et qui entend apporter, par étapes, des impulsions de développement à plusieurs vallées des Alpes du Sud. Elle est largement cofinancée, dans le cadre d'un partenariat public-privé, par la Jacobs Foundation Zürich, Swisscom, les cantons et la Confédération.

Ensuite, des initiatives supportées par des institutions privées et/ou publiques existent et naissent en Suisse, initiatives qui visent en somme les mêmes objectifs que la NPR mais qui, au niveau de leurs mesures, se limitent souvent aux grands centres territorialement parlant. Il faudrait engager ici des moyens de politique régionale pour amorcer des partenariats entre les centres et la périphérie. À titre d'exemple, on décrira le projet «Genilem» (d'autres exemples figurent en annexe):

www.genilem.ch: Genilem est choisi chaque année comme partenaire par plus de 500 nouveaux entrepreneurs en Romandie. Il s'agit d'un centre de compétences offrant aux nouveaux chefs d'entreprise de la formation, des conseils et un outil méthodologique, ainsi qu'un *coaching* gratuit pendant trois ans. Genilem s'articule autour de 12 centres de conseil; il est financé par 50 grandes entreprises, 15 institutions et les pouvoirs publics.

Finalement, le DFE a présenté, à l'échelon fédéral, un plan d'action visant à encourager l'innovation et l'entrepreneuriat: le rapport InnoNation Suisse (juin 2003 / www.evd.admin.ch). Ce plan d'action est intégré à la politique nationale de croissance. La politique régionale y figure comme une des possibilités d'aider à coordonner les actions de la Confédération avec les cantons et les communes. La NPR doit, en outre, avec ses moyens, augmenter les possibilités pour les régions périphériques de prendre également part à ces efforts.

Développement de la capacité d'innovation par l'accès au savoir-faire

La capacité d'innovation présuppose un savoir-faire qui peut être rapidement transformé en applications, produits, services et procédés commercialisables. Le passage de la société industrielle à la société du savoir requiert de nouvelles qualifications-clés et des profils de compétence inédits.

Quand on dit «innovation», on ne devrait toutefois pas penser exclusivement au développement et à la fabrication de produits et de services commerciaux. Dans le domaine des prestations publiques, des innovations peuvent également contribuer de manière prépondérante à l'augmentation de l'efficacité ou à une capacité d'adaptation structurelle. Avec un concept novateur de l'utilisation des infrastructures de développement insuffisamment saturées par exemple, il serait possible de contribuer à une gestion plus efficace et de répondre en même temps à de nouvelles formes de demande³⁴.

La NPR ne peut pas et ne doit pas créer de nouveaux savoirs et des institutions *ad hoc* puisqu'il s'agit là de tâches dévolues à d'autres politiques. Elle peut toutefois faciliter l'accès au savoir-faire. Dans les régions, il faut pouvoir mieux utiliser l'infrastructure de recherche et de formation en place, de même que le savoir dont disposent les institutions privées et publiques. Le développement et la mise en œuvre de nouvelles idées doivent être épaulés par un échange de connaissances plus soutenu.

On vise également par là l'infrastructure de recherche et de formation de la Suisse au sens large. Des piliers prépondérants de l'infrastructure (régionale) en matière de savoir-faire sont, outre les hautes écoles spécialisées, les universités cantonales, les écoles polytechniques fédérales (EPF) et les institutions de formation professionnelle. Ce sont les politiques de formation, de recherche et de technologie de la Confédération qui sont responsables de l'infrastructure en question.

Pour accéder à plus d'innovation et de valeur ajoutée, la Confédération, par la NPR, entend faciliter l'accès des régions au savoir-faire et à son échange. Cela suppose, par exemple, l'appui à des initiatives telles que:

³⁴ Cette idée a été émise par le représentant du Canton de Berne lors de la conférence-débat du seco du 18 décembre 2003 avec les cantons et les régions. On peut à cet égard considérer qu'avec la LIM, de 1975 à la fin 2003, un total de 2 981 projets d'infrastructure de développement a été soutenu par des prêts représentant un montant cumulé de 824 millions de francs suisses.

- la création de «quais» régionaux relayant la politique FRT de la Confédération (fonctions telles que le regroupement d'offres, le tri, le transfert de prestations fédérales à l'économie régionale) pour garantir l'utilisation optimale des offres FRT par les régions;
- l'encouragement de la circulation et de l'échange de savoir entre l'État et les particuliers (bureaux de transfert) et entre les particuliers;
- l'institution et l'élargissement des centres technologiques qui ont une «fonction de pépinière», tout en prenant en compte les expériences du passé;
- la coordination plus étroite de l'infrastructure régionale en matière de savoir-faire avec les besoins de l'économie régionale;
- l'intensification de l'échange d'expériences entre les responsables de la politique régionale, donc la professionnalisation de la gestion du savoir sur les plans régional et cantonal.

BioValley: BioValley a été créé en 1996 au point de jonction de la France, de la Suisse et de l'Allemagne, soit dans l'une des régions les plus attrayantes d'Europe pour l'implantation d'entreprises actives dans les sciences de la vie. Il s'agit d'un réseau trinational qui permet et coordonne l'échange de savoir et de technologie entre des institutions de recherche, diverses organisations, l'industrie et le public. Initialement financée par des fonds privés, l'initiative a reçu en 1997 le soutien du programme d'encouragement INTERREG. Au cours des dernières années, plus de 50 sociétés ont été fondées dans la région de la BioValley. Par ailleurs, le contexte de la région du Haut-Rhin a été amélioré par maintes initiatives de la BioValley, par exemple par l'appui aux créations d'entreprises et au conseil de marketing et de vente, par la réalisation de nouvelles possibilités d'investissement ainsi que par la présence de jeunes entreprises motivées. (www.biovalley.ch)

Systèmes régionaux de valeur ajoutée et pôles fonctionnels

Pour qu'une prestation entrepreneuriale puisse se développer et des innovations commercialisables se concrétiser, il faut un contexte caractérisé par une offre variée en savoir-faire, prestations associées et infrastructures ainsi qu'un marché de dimension appropriée. De telles conditions ont le plus de chances d'être réunies dans des systèmes régionaux de valeur ajoutée et dans des pôles fonctionnels³⁵.

Quelques cantons adoptent déjà, de manière explicite ou implicite, ce genre d'approche dans le cadre de leur politique économique. Le canton de Berne fournit un exemple d'une telle politique fondée sur la promotion de pôles fonctionnels (v. autres exemples en annexe):

Les pôles actifs, ou les organisations similaires aux pôles, servent de points de rencontre pour les entreprises des branches prioritaires du canton de Berne comme la télématic, la technique médicale, les prestations de services, le design, la technique environnementale et de précision. Ils offrent notamment une plate-forme pour le développement et le renforcement de la branche en question, l'échange d'informations et d'expérience, l'encouragement de la formation et du perfectionnement pour les membres de la branche concernée. Les pôles suivants sont à l'œuvre aujourd'hui dans le canton de Berne (liste non exhaustive): [Medizinal-Cluster Bern](#), [MCB](#), [Wirtschaftsberatungs-Cluster Bern-Espace](#), [Mittelland](#), [WBCB](#), [Telematik](#), [Cluster Bern](#).
<http://www.innobe.ch/omcms/omPage.asp?ID=947>, <http://www.innobe.ch/omcms/omPage.asp?ID=947>, <http://www.innobe.ch/omcms/omPage.asp?ID=945>

La stratégie décrite est également pertinente pour la NPR; elle doit être mise en œuvre conjointement avec les cantons. Il faut toutefois prendre très au sérieux les réserves selon lesquelles l'exiguïté de la Suisse, notamment, impartit des limites à une telle approche³⁶. Une politique de pôles ne doit pas conduire, sous le couvert d'une nouvelle terminologie, à réinventer des approches de politique industrielle dépassées.

³⁵ On trouvera une synthèse de l'approche par pôles régionaux et de l'approche complémentaire «milieu rural» dans l'ouvrage suivant: FREY, R. L., GMÜNDER, M. (2003); (cf. ANNEXE 3)

³⁶ Cf. BORNER (2002)

Stratégie 2: Créer des synergies à effet régional entre politiques sectorielles au niveau fédéral

Dans l'optique du développement territorial, une bonne coordination des différentes politiques à incidence territoriale constitue, tant à l'échelon fédéral que dans les cantons et les régions, un facteur de succès des efforts de politique régionale. Cela jouera aussi un rôle important pour la NPR.

Le Conseil fédéral a jeté les bases d'une telle coordination le 22 octobre 1997 avec l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire³⁷. La portée de cet engagement à coopérer et à coordonner concernant les départements, offices et services de l'administration fédérale en général se mesure au fait qu'il prend appui sur la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

La Conférence pour l'organisation du territoire de la Confédération (COT) a été instituée dans la foulée. Elle est dirigée par l'Office fédéral du développement territorial (ODT; DETEC) et le seco (DFE), et comprend près de 20 services fédéraux menant des activités à incidence territoriale. Sa palette d'activités comprend:

- la discussion de questions de principe en rapport avec le cadre global de la politique d'organisation du territoire;
- l'information, la coordination et la planification interne à la Confédération sur les questions de politique d'organisation du territoire;
- la coordination des questions de politique d'organisation du territoire de la Confédération et des cantons, ainsi que des régions et pays voisins;
- la création de bases pour la coordination de la politique d'organisation du territoire.

Les conclusions suivantes sont tirées d'une évaluation de la COT:

«Son rôle va au-delà de celui d'une plate-forme d'information; la COT est un lieu d'échange d'opinions entre les différents services, un lieu où chacun expose ses intérêts. Elle influe positivement sur les courants d'opinion et joue un rôle important dans la détection rapide des chances et des risques liés aux affaires examinées ainsi que des conflits d'intérêts potentiels. La COT ne peut toutefois pas remettre des recommandations aux différentes unités administratives de la Confédération puisqu'elle n'est pas dotée des compétences décisionnelles nécessaires pour ce faire. Un échange d'informations de qualité est la pierre angulaire d'un mode de fonctionnement efficace de cette conférence. Il existe un potentiel d'amélioration considérable dans ce domaine.»³⁸

Dans le cadre de la concrétisation de la politique des agglomérations, un réseau a été institué – en tant que groupe de travail de la COT – reliant les services fédéraux traitant plus spécifiquement les questions relatives aux agglomérations. On notera qu'un réseau supplémentaire a été mis en place pour relever le défi du développement rural (réseau «Espace rural»). Cette collaboration interdépartementale doit être poursuivie également dans la perspective de la NPR.

Si la politique régionale doit toutefois être comprise à l'avenir comme l'instrument d'une politique économique axée sur la croissance, il faudra surtout pouvoir compter sur une collaboration étroite et encore plus intense entre les services qui, dans le DFE, accomplissent des tâches relevant de la politique économique et de la politique régionale. En 2003 déjà, les services concernés ont constitué une plate-forme chargée de l'accomplissement de cette tâche. Il s'agit concrètement d'une collaboration plus étroite entre les secteurs de la politique agricole, de la politique de formation et d'innovation, de la politique régionale ainsi que d'autres domaines de la politique d'implantation (politique du tourisme, politique des PME, politique du logement, p. ex.).

Il convient par ailleurs de garantir la coordination avec les autres concepts transsectoriels mentionnés au point 1.4.1 «Grandes lignes de l'organisation du territoire» et «Stratégie 2002 pour le développement durable» et les domaines politiques à incidence territoriale (par exemple RPT,

³⁷ RS 709.17

³⁸ C.E.A.T. (2000), p. 2

service public dans le domaine des infrastructures). En conformité avec son objectif, la NPR fournira sa contribution axée sur les conditions économiques d'existence tout en tenant compte à cet égard des aspects écologiques et sociaux de la durabilité. Cela doit se faire non seulement par une réglementation *ex ante* ou des exigences de planification globales posées aux cantons et aux régions, mais encore par des mesures d'accompagnement du processus, en particulier la garantie de la durabilité, par des mesures adéquates de contrôle de gestion, de monitoring et d'évaluation de programmes, ainsi que par la collaboration entre les services fédéraux responsables.

Stratégie 3: Développement d'un système de connaissances sur le développement régional et qualification de la gestion régionale

Mise en place d'un système de connaissances sur le développement régional

La NPR accroîtra le besoin de connaissances des interdépendances en matière de développement régional et des modes de fonctionnement de l'économie régionale. Aujourd'hui déjà, des bases statistiques importantes et des connaissances permettant l'observation du développement territorial font défaut. L'efficacité du recours aux instruments et le degré de réalisation des objectifs ne peuvent pas être évalués aujourd'hui avec toute l'acuité nécessaire. Il faut pour cette raison, dans le cadre de la NPR, relever et perfectionner plus systématiquement les bases de connaissances et d'expériences, afin de poser des jalons pour la future politique régionale.

Différents facteurs restrictifs caractérisent aujourd'hui le système du savoir:

- Activités du domaine des sciences régionales dans les hautes écoles. Une grande partie des impulsions pour le perfectionnement de la politique régionale sont liées aux activités de recherche et de formation des hautes écoles. Or ces activités sont à l'heure actuelle menacées dans leur existence. Les cantons et la Confédération doivent trouver ensemble une solution viable.
- Disponibilité d'indicateurs systématiques sur le développement et les perspectives des structures économiques régionales. L'observation du développement du territoire présuppose l'élaboration d'indicateurs appropriés, indispensables pour poser les jalons de la politique régionale. La Suisse est le seul pays de l'OCDE ne disposant pas de calculs régionalisés officiels du PIB.
- Parangonnage (*benchmarking*) de régions suisses avec des régions étrangères, mise à disposition de bonnes pratiques du développement régional. Les régions des pays de l'UE disposent aujourd'hui déjà de l'élaboration systématique d'analyses comparatives régionales et de bonnes pratiques pour mesurer les atouts relatifs des régions. L'expérience montre que ce genre d'échange d'informations et d'expériences débouche régulièrement sur des projets novateurs.
- Transmission des connaissances issues de la recherche et des systèmes d'observation des structures aux décideurs politiques. Il ne suffit pas, pour cette tâche subsidiaire que constitue la politique régionale, que les services fédéraux sachent comment agir avec les informations produites. Il importe que ces bases soient aussi accessibles aux cantons et aux régions, et sous une forme appropriée.

Qualifier la gestion de l'innovation sur le plan régional

Dans les régions de montagne, des secrétaires régionaux ont aujourd'hui compétence pour les questions de collaboration supracommunale. La conférence des secrétaires régionaux a établi une offre de formation et de perfectionnement pour cette fonction.

L'encouragement de l'entrepreneuriat, des processus d'innovation et des systèmes de valeur ajoutée n'est pas structuré de la même manière, techniquement comme sous l'angle de la zone d'attraction territoriale, que bon nombre de tâches actuelles de la coopération supracommunale. Il convient donc de créer un réseau complémentaire d'acteurs pour permettre aux stratégies de la NPR de prendre pied dans les régions. Pour développer un système de qualification homogène à l'échelle nationale, les cantons doivent être très étroitement associés à la mise en place de ce système régional de gestion de l'innovation.

1.7 Mise en œuvre de la nouvelle politique régionale

1.7.1 Une base légale unifiée

La NPR se fonde sur une base légale unifiée.

Dans un premier volet, le projet de loi permet au Conseil fédéral de présenter périodiquement aux Chambres fédérales un programme d'action pluriannuel pour la politique régionale, assorti d'un crédit-cadre, et de l'intégrer à sa planification. La NPR doit donc rester très générale, ouverte et mettre la Confédération, au fil du temps, en position de faire face plus efficacement et plus rapidement aux nouveaux défis. Sur cette base légale, la Confédération entend à l'avenir, avec la participation des cantons, opérer à l'échelon de grandes entités territoriales qui présentent une unité fonctionnelle.

Dans un second volet, la loi proposée prévoit l'institution d'une fondation de droit public, dont la mission sera d'agir efficacement au niveau des petites entités territoriales, selon les mêmes objectifs et principes. La fondation reprend le Fonds d'aide aux investissements pour les régions de montagne (Fonds LIM). Comme ils l'ont fait jusqu'ici par le truchement de prestations équivalentes et de garanties en cas de pertes, les cantons bénéficiaires sont appelés à participer financièrement, en l'occurrence à la constitution du patrimoine de la fondation et, de la sorte, à la politique des petites entités territoriales.

1.7.2 L'importance croissante d'une «bonne gouvernance»

La NPR ne doit pas se borner à définir le contenu des activités à promouvoir et à en assurer le pilotage et la surveillance par des mesures de monitoring, de contrôle de gestion (*controlling*), et d'évaluation. Elle s'attachera à réaliser des gains en effectivité et en efficacité dans le domaine de la mise en œuvre en s'appuyant sur les critères ci-dessous. La NPR:

- est une tâche commune selon le principe de la subsidiarité. Les régions, les cantons et la Confédération assument en commun la responsabilité de la définition des buts et des stratégies des programmes, des règles du jeu pour la mise en œuvre et du financement;
- se fonde sur une responsabilité décentralisée au niveau opérationnel. La responsabilité de l'exécution des programmes et projets fait l'objet d'une répartition claire des tâches;
- recourt à des solutions novatrices et aptes à résoudre des tâches complexes, comme les partenariats «public-privé»;
- fait appel à des instruments inédits de mise en œuvre, tels que les conventions de prestations (ou de programme) passées entre les cantons et la Confédération.

Une «bonne gouvernance» peut être définie comme l'exécution conjointe et systémique de tâches de gestion des affaires publiques par les responsables de la politique, de l'économie et de l'administration. Conjointe et systémique signifie dans ce contexte que les partenaires et les niveaux étatiques agissent de concert et assument ensemble la responsabilité. Mais qui dit «bonne gouvernance», dit aussi efficacité dans l'exécution des tâches grâce à un engagement ménager des ressources disponibles pour fournir des prestations optimales et participation, non seulement des autorités étatiques, mais encore du secteur privé et de la société civile.

Étroite collaboration entre la Confédération et les cantons

La Confédération et les cantons devront coordonner bien plus activement leurs activités respectives visant à encourager l'esprit d'entreprise, la capacité d'innovation et les systèmes de valeur ajoutée, eu égard notamment aux perspectives actuelles des finances publiques. Pour ce faire, il faut:

- analyser les enjeux, faire des études de parangonnage (*benchmarking*);
- mettre au point des programmes;
- répartir les tâches de mise en œuvre;

- mettre en place des mesures de monitoring, de contrôle de gestion (*controlling*), de *reporting* et d'évaluation.

Ainsi, les instruments d'exécution de la NPR via les programmes d'action pluriannuels de la Confédération et les stratégies cantonales d'innovation (v. chap. 1.6.4) peuvent être réunis en une plate-forme Confédération – cantons.

Comme l'illustre la figure 12, dans une première phase de conception et avec le concours des cantons, la Confédération élabore son programme d'action pluriannuel. Elle prend en considération différents aspects de la promotion de la place économique comme domaines potentiels de coordination et d'aide en matière de politique régionale. Dans la deuxième phase, celle de la mise en œuvre, les cantons deviennent les acteurs principaux en s'appuyant sur leurs stratégies d'innovation; la Confédération peut exercer ici une fonction d'observateur, en consultant par exemple un rapport annuel sur la mise en œuvre de la politique, remis par les cantons.

Comme la NPR fait la part belle aux incitations et à une approche par le bas, il est important que la Confédération et les cantons prévoient dans leurs conventions de prestations les règles du jeu permettant d'interrompre – en tout ou partie – un programme.

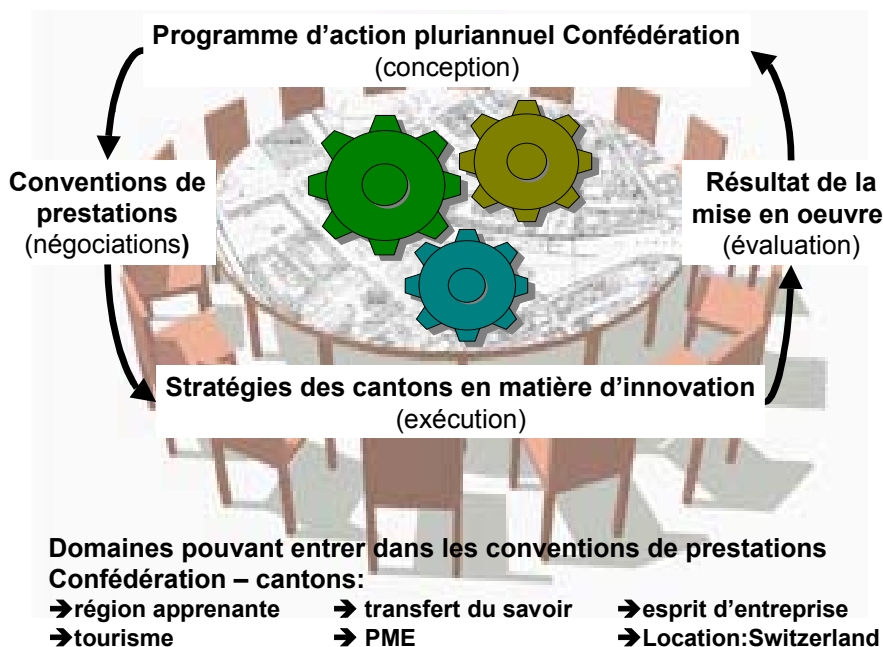


Figure 12: La nouvelle politique régionale en tant que plate-forme de coordination et de promotion Confédération – cantons dans la politique de promotion économique régionale

Collaboration tripartite élargie à titre de complément (mise en œuvre du postulat 03.3136 [Stadler] du 20 mars 2003)

Le Conseil fédéral a promis d'examiner, dans le cadre de la NPR et avec les cantons et communes, la proposition qui consiste à instituer une conférence tripartite sur le développement des zones rurales et des régions de montagne, sur le modèle de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA).

En automne 2003, un groupe de travail³⁹ a évalué différents modèles et en a proposé trois pour la procédure de consultation⁴⁰.

Le Conseil fédéral propose de viser à terme le modèle 3 et, dans l'intervalle, autrement dit dès l'année 2005, d'instaurer le modèle 2 assorti des conférences *ad hoc*. Il juge que cette variante est

³⁹ En font partie le seco, l'OFAG, l'ODT, l'OFJ, la CDEP, la CdC, l'USAM, le SAB, organisation et coordination par PwC

⁴⁰ Dans l'Annexe 5, les variantes avec leurs avantages et inconvénients respectifs sont décrits de façon plus détaillée.

plus souple et moins chère, tout en présentant par ailleurs des avantages pour le passage ultérieur au modèle 3.

Le Conseil fédéral constate qu'aucun modèle de coopération tripartite – aussi large soit-elle – ne peut remplacer les responsabilités de mise en œuvre découlant des nouvelles bases légales de la NPR. Ces responsabilités demeurent celles des services fédéraux désignés et seront traduites dans la réalité en étroite collaboration avec les cantons. Cela dit, une collaboration tripartite peut jouer un rôle important pour l'échange d'informations réciproque et la mise en commun des expériences réalisées. La collaboration tripartite doit être placée sous l'égide de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP).

Les deux modèles suivants sont réalisables à court ou à moyen terme:

Modèle 1:

Conférence tripartite Confédération, cantons, communes sur les zones rurales et de montagne (= CTRM)

-Organisation parallèle à la CTA et organisée sur son modèle.

-Nouvelle conférence autonome réunissant des responsables politiques (Conseil fédéral, conseils d'État, conseils communaux).

-Organisation, tâches et fonctions généralement analogues à la CTA; avec optimisation tirée des expériences faites à ce jour par la CTA.

-Représentants: Confédération: 8; cantons: 8; USAM: 4; SAB: 4

-D'abord limitée dans le temps.

Modèle 2:

Conférences ad hoc

-Pas de nouvel organe politique autonome.

-Convocation périodique d'une conférence sur les zones rurales et de montagne (fonction politique)

-Création d'un groupe tripartite permanent d'experts chargé des tâches prioritaires: mise au point d'une base cohérente pour la structure commune de politique régionale, coordination technique des politiques pertinentes, préparation des conférences *ad hoc*.

À long terme, le modèle suivant est pertinent et réalisable:

Modèle 3:

Constitution d'une «Grande conférence tripartite»

-Conception d'une «Grande conférence tripartite»; intégration de l'actuelle CTA (dépassé le cadre de la NPR)

-Prise en compte des domaines transversaux concernés et des politiques sectorielles (toutes les politiques qui ont des incidences territoriales)

-Représentants: Confédération: 8; cantons: 8; UVS: 4; USAM: 4; éventuellement autres comme, p. ex., le SAB

-Institution d'un nouveau groupe de travail technique «zones rurales et de montagne».

1.7.3 Conception et mise en œuvre dans le cadre de programmes d'action pluriannuels de la Confédération et de stratégies d'innovation (supra)cantonales

La politique des grandes entités territoriales englobe des programmes et projets de portée nationale, supracantonale ou cantonale.

Programme d'action pluriannuel et crédits-cadres de la Confédération

Le Conseil fédéral présentera périodiquement aux Chambres fédérales un programme d'action pluriannuel comprenant les priorités thématiques et territoriales de la NPR, accompagné de la demande de crédit-cadre y afférent. Ainsi, le Parlement se voit conférer non seulement le droit de codéfinir la politique financière dans les champs d'action de la politique régionale, mais encore celui de prendre part à la fixation des priorités quant au fond.

Le programme d'action pluriannuel sera toujours mis au point en étroite collaboration avec les cantons, car il sera essentiellement marqué par les idées de ces derniers pour accroître la compétitivité des entités territoriales. Un premier programme sera élaboré en 2006 pour la période d'exécution 2008 – 2011.

Stratégies et programmes d'innovation des cantons

Dans l'optique de la mise en œuvre du programme d'action pluriannuel de la Confédération, les cantons élaborent une stratégie ou un programme d'innovation qui servira de base aux négociations relatives à l'engagement des aides financières de la Confédération. Ces stratégies et programmes des cantons, qui sont appelés à encadrer un grand nombre de projets concrets, définiront en particulier le contenu matériel, les zones d'engagement et les étapes du déroulement des projets, mais aussi et surtout leurs moyens d'autofinancement à moyen terme, à consigner dans un *business plan*. Cet aspect est indispensable pour que la participation de la Confédération remplisse son objectif, qui est d'opérer comme une aide initiale.

Côté Confédération, participent aux négociations les services dont les tâches présentent un rapport avec la stratégie d'innovation et auprès desquels des contributions d'aide seront sollicitées.

Le résultat de ces négociations sera consigné dans une convention de prestations (ou de programme) où seront arrêtés notamment, s'agissant de l'aide, son objet, la part revêtant la forme d'une aide financière globale, les mesures de contrôle de gestion (*controlling*), de *reporting*, de monitoring, d'évaluation et, de surcroît, les règles du jeu concernant l'exécution ou une éventuelle décision d'interruption du projet⁴¹.

Aujourd'hui, des ensembles fonctionnels transcendent souvent les frontières cantonales. La NPR est également mue par l'intention de voir toujours plus de cantons périphériques profiter de la dynamique des centres ou d'obtenir, par une collaboration plus étroite, des effets de synergie avec ces centres. C'est pourquoi on encouragera particulièrement les stratégies ou programmes supracantonaux.

Les conventions visant à la réalisation des divers projets peuvent être passées entre cantons et promoteurs de projet; elles ne sont donc plus l'affaire de la Confédération.

⁴¹ Cf. en particulier les résultats des travaux modèles et pilotes pour une politique de subvention axée sur les résultats, qui ont été présentés par l'OFEFP (Direction fédérale des forêts) dans le projet «effor2».

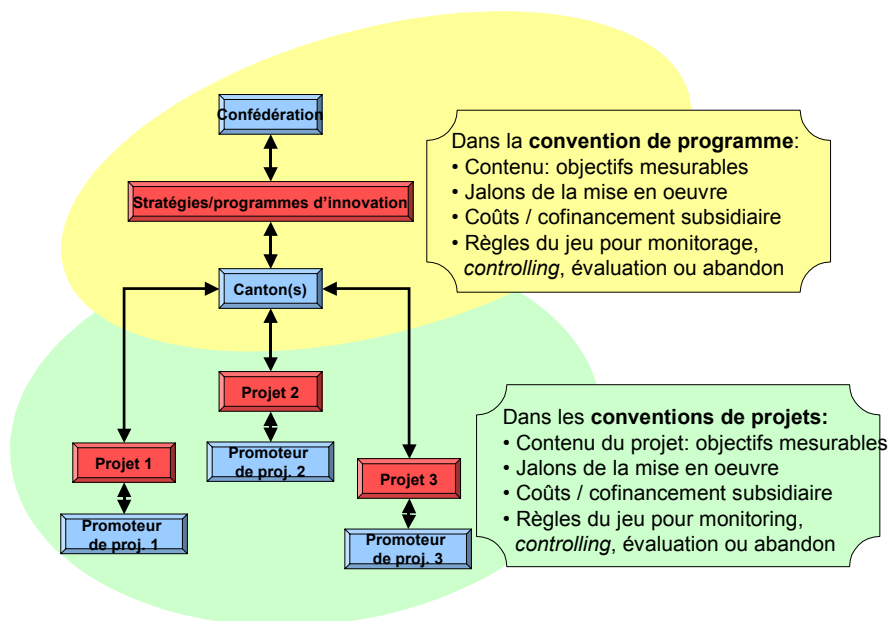


Figure 13: Schéma de la collaboration canton(s) – Confédération lors de la mise en œuvre des programmes d'action pluriannuels

En comparaison de la politique régionale actuelle, où la Confédération agit à travers l'échelon des cantons sur le plan local et régional, la NPR se concentre exclusivement, du fait de cette orientation, sur l'interface Confédération – cantons.

Mais, en parallèle, la Confédération peut aussi prendre ses propres initiatives. Ceci dans des domaines appelant des mesures particulières, qui n'est pas couvert – ou insuffisamment – par les stratégies (supra)cantonales. Au cours des années passées, le Conseil fédéral a pris ce genre d'initiatives dans les domaines de l'évolution structurelle en zone rurale (Regio Plus). D'autres exemples concernent les projets modèles issus de la politique des agglomérations du Conseil fédéral, ainsi que la participation à l'initiative INTERREG de l'UE. Ces deux derniers axes sont présentés brièvement dans les chapitres suivants.

1.7.4 Projets modèles pour améliorer l'aptitude des agglomérations à résoudre les problèmes

L'aide apportée aux projets modèles est l'instrument principal de la politique des agglomérations de la Confédération. Les projets modèles donnent à la Confédération la possibilité de développer sa politique des agglomérations en fonction des besoins concrets des zones en question. Les projets modèles augmentent, grâce à la promotion de réseaux locaux, la capacité fonctionnelle et l'efficacité des agglomérations. Ainsi s'améliorent aussi les conditions requises pour la NPR, qui présente une série d'interfaces avec la politique des agglomérations: elle se fonde sur de solides centres et agglomérations nationaux et régionaux, qui assument une fonction de moteurs du développement économique. La collaboration entre agglomérations et zones rurales représente un autre point commun. De plus, la NPR compte sur des zones rurales et des zones de montagne actives, qui valorisent les impulsions de développement émanant des centres et agglomérations.

Vu les expériences positives de l'ODT et du seco, le Conseil fédéral propose, en lieu et place de la réglementation actuelle provisoire, d'inscrire les projets modèles dans la loi sur la NPR.

Il ne faut pas encore fixer les priorités concrètes des contenus d'un programme d'action pluriannuel «Projets modèles», car la thématique des agglomérations connaît actuellement un développement très dynamique. Mais des questions institutionnelles, des thèmes en rapport avec l'économie régionale et l'aménagement du territoire, ainsi que la coopération dans des zones d'agglomérations transfrontalières ne tarderont pas à revenir sur le devant de la scène.

Le montant de l'aide à un projet modèle devrait en principe être plafonné à 100 000 francs par an. Le montant maximal admis à ce jour (50 000 francs) s'est révélé trop juste. Exceptionnellement, une contribution supérieure à 100 000 francs est également envisageable pour certains projets prioritaires, l'engagement de la Confédération ne pouvant dépasser, en tous les cas, 50% du coût du projet. Comme jusqu'à présent, la participation du canton et des communes sera exigée à titre de condition impérative. Afin de pouvoir réagir aux évolutions actuelles, des contributions *ad hoc* pour d'autres projets sont également à prévoir.

L'ODT et le seco estiment que 10 à 20 projets modèles bénéficieront d'une aide tout au long d'un programme d'action pluriannuel, dont la durée est maintenue à quatre ans. La sélection se fera sur la base d'une procédure de mise au concours.

Sur cette toile de fond, il faut s'attendre à un besoin de financement annuel de 2 millions de francs au maximum.

Voici, à titre d'exemple, un bref descriptif du projet modèle de Coire et environs (MACU):

Le but du projet modèle Coire et environs est d'instaurer une collaboration intercommunale, interrégionale et intercantonale aussi. La zone de l'agglomération de Coire et environs compte plus de 50 communes et se distingue par une mise en réseau et un chevauchement étroits de zones à caractère urbain dans des vallées et de «cités temporaires» touristiques sises en majorité dans des sites d'altitude.

1.7.5 Collaboration transfrontalière dans le cadre de programmes européens

La NPR prend en considération, s'agissant de la collaboration transfrontalière, du fait que divers programmes et initiatives européens auxquels la Suisse prend part ne présentent pas seulement une dimension régionale, mais aussi d'intégration. Ceci est d'une importance vitale pour la constitution de réseaux et pour la compétitivité des régions frontalières. Les programmes et initiatives transfrontaliers sont essentiellement définis, du point de vue de leur contenu, par la Commission européenne et dépassent – aux frontières de la Suisse tout au moins jusqu'à présent⁴² – l'encouragement à l'esprit d'entreprise, à l'innovation et aux systèmes de valeur ajoutée.

Si les cantons et la Confédération entendent continuer à participer à ces initiatives, ils doivent pouvoir répondre avec souplesse à ces offres de collaboration des régions étrangères voisines et de l'UE.

Cela posé, la Confédération ne dispose pas d'arguments suffisants pour justifier un traitement de faveur des régions frontalières par rapport à toutes les autres catégories de régions. La Confédération concentrera donc l'engagement de ses moyens, en l'occurrence aussi, sur le but général de la NPR.

Mais des dérogations au principe sont concevables, notamment là où il est question de programmes et projets d'importance nationale, stratégique et où les cantons et régions ne peuvent pas assumer cette responsabilité ou ont besoin de soutien pour le faire. Il pourrait s'agir notamment de projets transnationaux et interrégionaux, dans les domaines du développement territorial, des transports, de l'écologie ou de la formation.

1.7.6 Zones périphériques difficilement accessibles

Dans le cadre du travail d'experts portant sur la NPR et dans la discussion qui a eu lieu depuis lors sur la réorientation, plusieurs voix se sont élevées pour souligner la situation particulièrement critiques de vallées de montagne éloignées, disposant d'un potentiel économique trop limité pour pouvoir conduire une pure stratégie d'innovation de la Confédération. La réorientation doit tout spécialement prendre en considération ces zones, mais sans remettre en question l'orientation fondamentale du projet de NPR. Si cette dernière hypothèse se réalisait, on verrait encore à l'avenir

⁴² Eu égard à l'adhésion, en 2004, de nouveaux membres ayant spécialement besoin d'aide et vu les moyens de croissance limités du fonds structurel de l'UE, il n'est pas à exclure, selon des informations actuelles, que l'initiative transfrontalière aux limites de la Suisse ne doive se focaliser, pour la période de programme 2007 – 2013, sur certains thèmes (p. ex. l'emploi, la formation, la recherche).

des incitations lancées en faveur de zones périphériques, qui conduiraient à la pérennisation de «trappes de développement régional».

Le Conseil fédéral estime qu'il n'appartient pas au premier chef à la Confédération de résoudre la problématique – à ne pas prendre à la légère – des vallées à faible potentiel économique. Dans l'esprit de la subsidiarité, il faut que les cantons, d'abord, analysent les potentialités des zones périphériques; ils doivent ensuite fixer leurs propres objectifs et stratégies pour les différentes vallées concernées. Quelles sont les structures à vocation urbaine et économique qu'ils jugeront valables à long terme dans les diverses régions? Quels moyens le canton veut-il mettre à disposition à ces fins, à charge de politiques cantonales sectorielles, voire d'une péréquation financière intracantonale?⁴³

Pour mettre au point une politique régionale appropriée en faveur de vallées à faible potentiel tout en respectant le cadre de la NPR, il convient de prendre pour modèle le mode opératoire suivant:

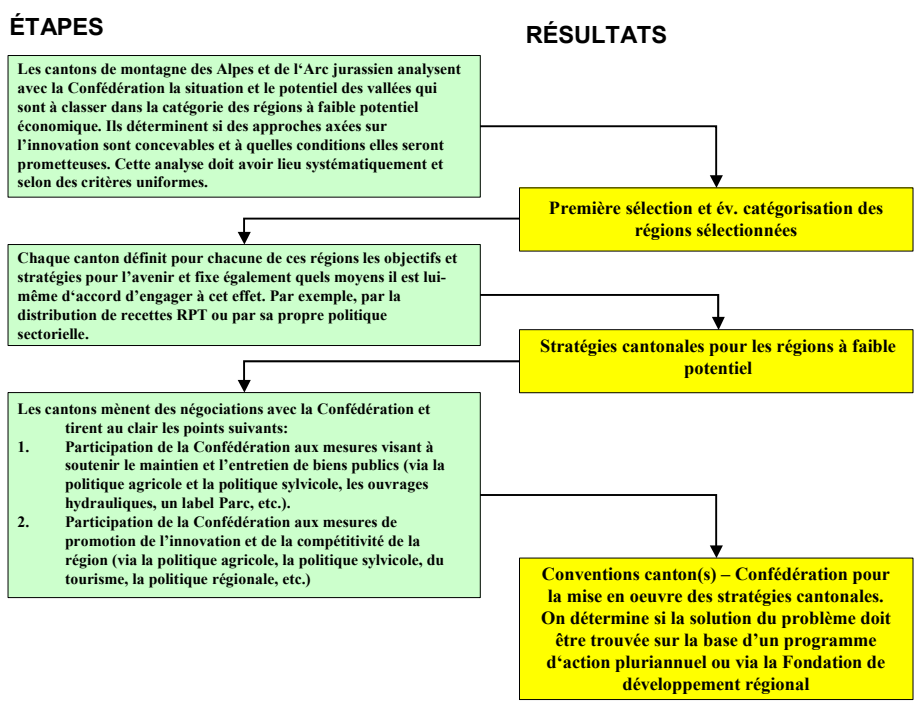


Figure 14: Stratégie et étapes de la procédure cantons – Confédération pour les zones à faible potentiel économique

⁴³ Pour les transferts réalisés dans le cadre de la RPT au chapitre de la péréquation financière directe (compensation des ressources et des charges), il s'agit toujours de moyens non affectés, ce qui fait que la répartition des fonds au sein du canton n'est pas prescrite par la Confédération et dépend en fin de compte de la volonté du canton.

1.7.7 La Fondation de développement régional

Ce qu'implique l'institution d'une fondation

Le Conseil fédéral propose d'instituer une fondation de droit public en charge du développement régional pour prendre le relais des bases légales sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne et en faveur des zones rurales (politique des petites entités territoriales).

Les précisions, notamment concernant la forme juridique, le but, les prestations, le financement, l'organisation, les compétences, la procédure et la surveillance de la fondation seront réglées dans un chapitre de la loi fédérale sur la politique régionale ainsi que dans son annexe.

La plus grande part du capital de la fondation (env. 2/3) peut être constituée par le solde du Fonds d'aide aux investissements dans les régions de montagne de la Confédération et par le produit annuel des intérêts, les remboursements et les prestations de garantie liés aux prêts accordés au titre de l'aide aux investissements. Toutefois, pour que la fondation dispose d'un capital suffisant afin d'atteindre son but, les cantons bénéficiaires devront aussi apporter leur part au capital de la fondation. Cette exigence est tout à fait défendable, vu que les cantons sont déjà tenus aujourd'hui par la LIM de fournir d'abord une prestation équivalente à l'aide fédérale et, d'autre part, de répondre à hauteur de la moitié d'éventuelles pertes sur des prêts accordés par la Confédération au titre de l'aide aux investissements.

Cette solution n'entraîne pas, en principe, de coûts supplémentaires pour la Confédération, car elle a déjà fourni ses prestations financières en alimentant le Fonds d'aide aux investissements durant les années 1976 à 2004. Par rapport à l'option du maintien de la LIM, les cantons n'ont pas non plus de coûts supplémentaires à assumer.

Les raisons suivantes militent en faveur de la constitution d'une fondation:

Garantir à long terme, avec affectation liée, le capital de la Confédération et utiliser le produit du capital comme contributions financières

Pendant 30 ans (de 1975 à 2004), la Confédération a alimenté un Fonds d'aide aux investissements dans les régions de montagne à hauteur d'un montant total de 1,5 milliard de francs. Il ne faut pas s'attendre à des investissements supplémentaires dans ce fonds.

Grâce à ce fonds, près de 7 000 projets ont bénéficié d'une aide sous forme de prêts du Fonds d'aide aux investissements jusqu'à fin 2003, pour un montant cumulé d'environ 2,2 milliards de francs. Le fonds a en outre permis à 1 350 projets de profiter d'une réduction du service de l'intérêt sur des crédits bancaires équivalant à quelque 710 millions de francs en valeur cumulée. Ainsi, durant les trois dernières décennies, c'est un volume de construction de près de 19 milliards de francs qui a été cofinancé dans les régions de montagne.

Après déduction des contributions au service de l'intérêt déjà versées et de celles qui seront encore à payer durant les 8 à 10 prochaines années (environ 200 millions de francs en tout), des aides financières au titre de Regio Plus⁴⁴ (70 millions de francs) ainsi que des pertes sur les prêts accordés (estimées à environ 30 millions de francs), c'est un capital de près de 1,2 milliard de francs qui restera finalement disponible dans ce fonds. Ce capital aura été investi à fin 2006, pour sa plus grande part en tant que prêts visant à encourager la construction d'infrastructures dans les zones de montagne. Comme ces prêts sont généralement francs d'intérêt, le produit des intérêts est très modeste (environ 5 millions de francs en 29 ans).

Le solde du Fonds d'aide aux investissements (liquidité) sera d'environ 218 millions de francs à la fin de 2006. Ces liquidités seront contrebalancées par des engagements nets⁴⁵ de 236 millions de francs.

⁴⁴ Cf. art. 8, al. 1, de l'arrêté fédéral du 21 mars 1997 instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (RS 901.3)

⁴⁵ Par engagements nets, il faut entendre les crédits d'aide à l'investissement et les aides financières accordés au titre de Regio Plus, mais qui n'ont pas encore été versés. Les engagements nets à fin 2006 seront donc, selon la durée de construction, versés seulement dans les deux à quatre ans qui suivent.

Après 2004, seuls le produit des intérêts (2004: env. 120 000 francs) et les remboursements annuels de prêts⁴⁶ (2004: env. 84 millions de francs) iront encore alimenter le Fonds d'aide aux investissements. Les calculs montrent que le volume annuel de prêts possibles devrait reculer de 107,5 millions actuellement (période quadriennale 2003 – 2006)⁴⁷ à environ 80 millions de francs à partir de 2007. Comme ces 80 millions de francs seraient encore accordés sous forme de prêts sans intérêt (durée moyenne de 20 ans), ils n'auraient plus, sur la base du taux moyen du marché de 3%, qu'une valeur actuelle des avantages de taux d'intérêt⁴⁸ (volume effectif de l'aide) correspondant à 20 millions de francs environ.

En cas de maintien de la LIM en vigueur, la perte de valeur réelle du fonds causée par le renchérissement ne peut être rattrapée, vu que les prêts octroyés le sont dans la majorité des cas sans intérêt et que les liquidités du fonds ne porteront pas d'intérêt pour la Confédération.

Les pertes sur prêts d'aide aux investissements sont totalement à la charge du fonds et induisent donc une diminution directe du capital du fonds. Ce problème n'était guère important jusqu'ici. Jusqu'à fin 1997, la plupart des prêts d'aide aux investissements ont été accordés à des communes pour cofinancer des infrastructures de base. Ce sont là des emprunteurs solvables, raison pour laquelle à ce jour les pertes (moins de 5 millions de francs) sont demeurées négligeables en regard du volume total des prêts octroyés. Depuis la révision de la LIM, l'axe prioritaire de l'aide s'oriente davantage sur le soutien aux infrastructures de développement. Conséquence: un nombre croissant de promoteurs de projets privés bénéficient des prêts d'aide aux investissements. Comme leur solvabilité est nettement moindre que celle des communes, le portefeuille des risques se péjore aussi. En cas de maintien de l'aide aux investissements sous le régime de la LIM, cette évolution ne fera que s'accroître. Le Fonds d'aide aux investissements perdra toujours plus de capital par suite de pertes croissantes.

La solution de la fondation (v. les calculs à l'annexe 1) permet en revanche de conserver la valeur réelle à long terme et de garantir un volume annuel d'aide de 40 millions de francs.

Garantir différentes aides financières sans érosion du capital tout en allégeant la charge administrative

La NPR ne doit plus fournir qu'une aide très sélective aux projets d'infrastructure. Les moyens seront davantage investis dans des projets de coopération, de transfert de savoir et des projets à caractère organisationnel. L'instrument du prêt remboursable n'est pas adapté à ce genre de projets. Ce sont les contributions à fonds perdu ou des financements pluriannuels à titre d'aide initiale, autrement dit des aides financières non remboursables, qui conviennent nettement mieux à cette fin. Si aucune modification radicale n'est apportée au mécanisme actuel du Fonds LIM, il en résultera une diminution rapide du capital de ce fonds.

La solution de la fondation permet de réaliser ce passage – considéré comme nécessaire pour obtenir un engagement plus efficient des fonds – à des aides financières non remboursables. Contrairement au fonds, la fondation est dotée de la personnalité juridique, ce qui l'habilite à placer les fonds mis à sa disposition sur les marchés financiers. Elle sera ainsi capable, à moyen terme déjà, de financer ses frais d'exploitation et toutes les aides financières entièrement à la charge du produit du capital et de la fortune. La conservation du capital est ainsi garantie à long terme (v. calculs à l'annexe 1).

⁴⁶ Les remboursements de prêts s'élèveront, dans les premières années après 2006, à quelque 90 millions de francs par an et, par la suite, ils diminueront progressivement car il ne sera plus accordé de nouveau prêt.

⁴⁷ Cf. ordonnance concernant la détermination des plafonds cantonaux d'allocation de l'aide aux investissements dans les régions de montagne pour la période de 2003 à 2006 (RS 901.111)

⁴⁸ La valeur actuelle des avantages de taux d'intérêt représente les intérêts escomptés sur les prêts accordés sans intérêt au titre de l'aide aux investissements.

Créer pour les cantons des conditions identiques à celles de la Confédération et rendre l'engagement prévisible

Selon la loi sur l'aide aux investissements en vigueur, les cantons doivent participer au moins dans une mesure équivalente au financement d'un prêt accordé par la Confédération pour un projet. De nombreux cantons jugent que cette condition pose problème car il leur manque soit les bases légales, soit les moyens nécessaires. Dans divers cantons, cette situation a fait que des projets capables de donner des impulsions notables à l'économie régionale n'ont pas pu être réalisés.

La fondation permet de résoudre ce problème, puisque les cantons participent, à hauteur d'un tiers environ, à la constitution progressive de son patrimoine. Ce modèle peu coûteux permet ainsi de lever l'obstacle de la «prestation équivalente». Le système proposé augmentera l'efficacité de l'engagement des fonds et simplifiera de surcroît l'exécution. En effet, au lieu de plusieurs demandes de soutien, les promoteurs de projets ne devront plus en adresser qu'une seule, à la fondation.

Possibilités supplémentaires de collecte de fonds liées à la forme de la fondation

Une fondation est par ailleurs mieux placée que l'État pour récolter des fonds sans s'adresser aux pouvoirs publics. Elle a la possibilité de constituer par elle-même son patrimoine, mais aussi – et c'est intéressant pour elle – de conclure des partenariats pour réaliser des projets avec des particuliers ou d'autres fondations qui distribuent des fonds.

Comment fonctionne la fondation

Constitution et alimentation du patrimoine de la fondation

En partant d'une fortune initiale d'environ 218 millions de francs, la fondation sera dotée d'une fortune approchant 1,5 milliard de francs en 2030 (v. figure 15).

Les recettes de la fondation sont estimées à 2,7 milliards de francs au total pour les années 2007 à 2029. La Confédération participera à cette mise de fonds à raison de 1,4 milliard de francs (intérêts et amortissements des prêts d'aide aux investissements) et les cantons à raison de 0,6 milliard de francs. Ces investissements de la Confédération et des cantons seront complétés par un revenu du capital (3%) de 0,7 milliard de francs jusqu'à la fin 2030 et par d'éventuelles prestations de tiers (p. ex. communes, banques, associations et entreprises du secteur privé). Ces dernières contributions à la capitalisation n'ont pas été prises en considération dans les calculs car elles sont très difficiles à estimer.

Les cantons peuvent s'acquitter de leur participation soit par des contributions annuelles en faveur de la fondation, soit – comme la Confédération – en transférant à la fondation, dans la mesure nécessaire, les recettes sur intérêts et amortissements sur les prêts d'aide aux investissements accordés pour fournir une prestation équivalente. Les prestations de la Confédération prendront fin aux alentours de l'année 2030 car, à ce moment-là, presque tous les prêts d'aide aux investissements accordés en vertu de la LIM seront remboursés. Au moment où les prestations de la Confédération arriveront à leur terme, les cantons ne seront plus non plus tenus de participer au financement de la fondation (v. figure 16).

À partir de 2025, les rendements annuels sur le capital et la fortune seront suffisants pour assurer intégralement le financement de l'exploitation de la fondation et les aides financières.

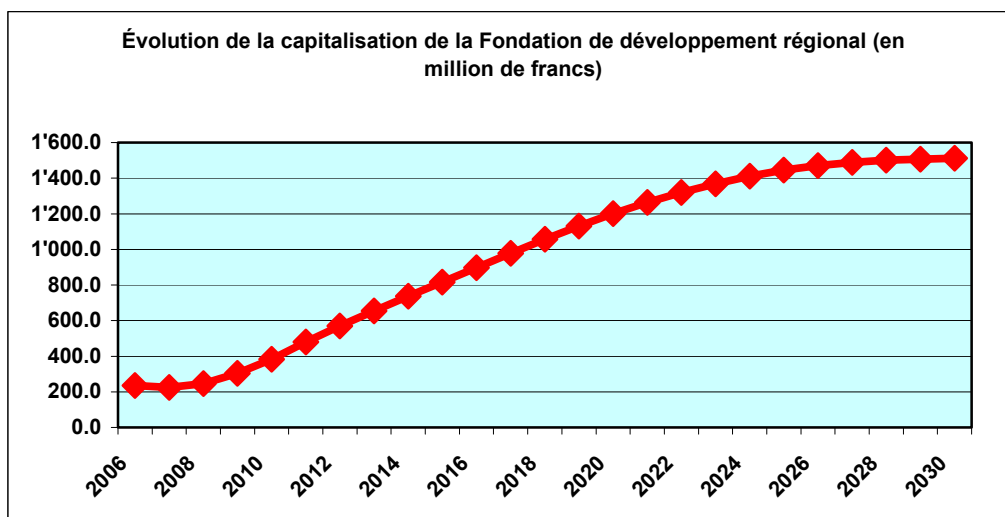


Figure 15: Évolution de la capitalisation de la Fondation de développement régional

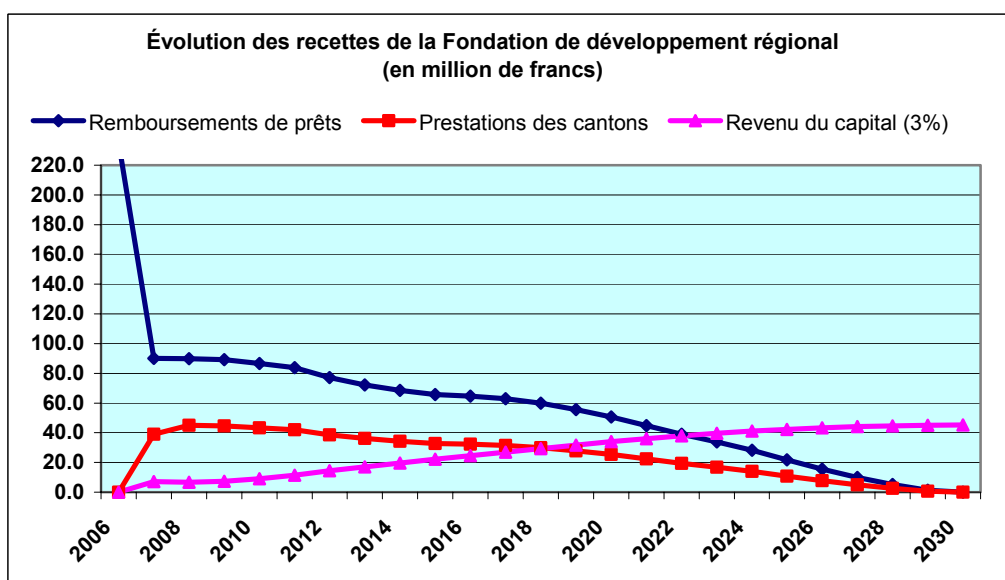


Figure 16: Évolution des recettes de la Fondation de développement régional

Utilisation des fonds de la fondation jusqu'à fin 2030

Les recettes de la fondation doivent être utilisées de la manière suivante jusqu'à fin 2030:

- constitution du capital de la fondation à raison d'environ 1,5 milliard de francs;
- garantie, selon les anciennes bases légales, du versement des prêts d'aide aux investissements et des aides financières promises au titre de Regio Plus avant 2007 (engagements nets d'environ 236 millions de francs);
- financement des frais administratifs de 16,2 millions de francs jusqu'à fin 2030;
- octroi de nouvelles aides financières pour la préparation et l'exécution d'initiatives, programmes et projets et pour les prestations et dépenses d'organismes de développement régional ou de responsables régionaux à hauteur de 976 millions de francs, soit environ 40 millions de francs par an. Ces montants comprennent le prix d'encouragement qui doit être décerné périodiquement à des organismes de développement régional, des responsables régionaux ou d'autres acteurs régionaux.

Mode de fonctionnement de la fondation

Les principes majeurs qui régissent le fonctionnement de la fondation et de l'exécution peuvent se résumer de la manière suivante (v. figure 17).

La Confédération exerce la haute surveillance sur la fondation. Elle la crée et la capitalise avec le concours des cantons.

Les cantons jouent un rôle crucial dans l'exécution de la NPR. Ils sont, hormis la Confédération, les interlocuteurs principaux de la fondation. Ils examinent – en concordance avec leurs propres stratégies d'aide – les demandes que les régions ou les promoteurs de projets doivent leur présenter directement pour obtenir des aides financières et les transmettent avec leur préavis à la fondation. Les cantons peuvent lancer eux-mêmes des initiatives, programmes et projets dans leurs régions ou les accompagner dans la phase de réalisation. Ils définissent pour leurs zones à faibles potentialités les objectifs et stratégies qu'ils pensent suivre dans ces zones et déterminent les moyens qu'ils entendent engager.

Les organismes de développement régional, les responsables régionaux ou d'autres acteurs régionaux sont les interlocuteurs du canton sur le plan régional. Ils lancent, accompagnent ou réalisent eux-mêmes des projets correspondant aux objectifs et aux stratégies de la NPR. Ils assument la coordination des initiatives, programmes ou projets qui sont lancés ou réalisés dans les régions. Le canton peut également leur confier d'autres fonctions ou missions.

La fondation opère essentiellement dans les zones pour lesquelles les cantons apportent la preuve qu'elles connaissent des problèmes de développement typiques des zones de montagne et des zones rurales, mais qui méritent par ailleurs de l'aide ou, en d'autres termes, qui présentent un potentiel et où les acteurs font preuve d'initiative pour le mettre en valeur. Dans la plupart des cas, le champ d'application territorial va donc se recouper avec les régions bénéficiant de prêts d'aide aux investissements et d'aides financières selon Regio Plus ou INTERREG, conformément au droit actuellement en vigueur.

La fondation reçoit les demandes que les cantons lui transmettent pour examen et décision, les examine et accorde le cas échéant l'aide demandée.

Prestations

La fondation fournit les prestations prévues pour renforcer la compétitivité des zones de montagne et des zones rurales, ainsi que pour créer et maintenir des emplois durables. Dans ce contexte, l'aide doit être régie par quelques principes importants:

- les initiatives, programmes et projets à soutenir doivent répondre aux objectifs et à la ligne stratégique de la NPR. La fondation contribue, autant que faire se peut, à la préparation et à la réalisation d'initiatives, de programmes et de projets de portée régionale, suprarégionale, voire transfrontalière, mais peut aussi, dans certains cas, soutenir des projets à vocation supracommunale;
- les initiatives, programmes et projets devraient avoir pour but de concrétiser des innovations qui tentent de donner de nouvelles réponses aux défis spécifiques des zones de montagne. Ces innovations peuvent aller de produits et prestations de services inédits ou améliorés à des processus, en passant par des formes de collaboration et des applications nouvelles ou améliorées. Les prestations peuvent également inclure des formes inédites de mise en valeur des ressources et des potentialités locales, régionales ou suprarégionales, dans le domaine de l'environnement et de la culture notamment;
- les mesures de soutien aux infrastructures ne figurent pas parmi les priorités de la NPR. Les aides de la politique régionale ne doivent plus servir à assurer la couverture de base en équipement (infrastructures de base). Dans ces cas, le financement sera assuré par le truchement de la nouvelle conception de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Il convient en revanche de ménager la possibilité d'accorder des aides financières à des projets d'infrastructures de développement lorsqu'il s'agit de projets qui font partie intégrante d'un système de valeur ajoutée. Ainsi, par exemple, les bains thermaux, les installations de transport touristique, les équipements sportifs consti-

tuent, avec le marketing, les coopérations et les réseaux interentreprises et intersectoriels, le système de valeur ajoutée ou le produit d'une destination touristique. Dans ce genre de cas, il est pertinent d'attribuer aussi des moyens aux projets d'équipement. Car un système de valeur ajoutée doit être complet pour s'imposer dans un contexte de concurrence mondialisée entre les places économiques;

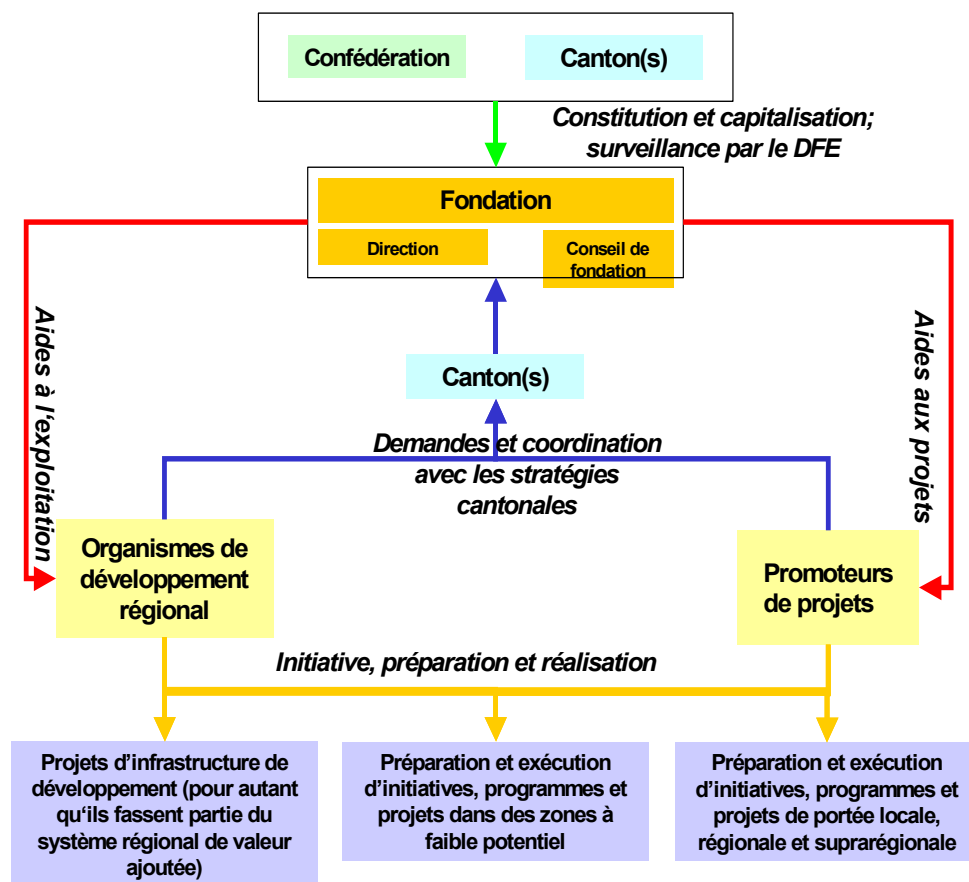


Figure 17: Mode de fonctionnement de la fondation

- les zones à faible potentiel économique appellent des stratégies spécifiques. Vu la difficulté de mettre sur pied dans ces régions des initiatives, programmes ou projets contribuant à l'augmentation de la valeur ajoutée, il faut aussi pouvoir aider de petits projets, de portée locale ou communale;
- enfin, il faut aussi prévoir la possibilité de soutenir les organismes de développement régional, les responsables régionaux ou d'autres acteurs régionaux, dans la mesure où ils contribuent à la réalisation des objectifs de la fondation.

La fondation doit disposer d'une certaine flexibilité dans la détermination de la forme et des taux maximaux des aides financières à accorder. L'expérience montre que l'on obtient le meilleur rendement des fonds engagés lorsqu'on accorde l'aide financière qui, dans sa forme et son ampleur, répond le mieux au projet.

1.7.8 Comparaison des prestations financières et des coûts de la NPR par rapport à la politique régionale actuelle

Grâce à l'institution d'une Fondation de développement régional, au transfert concomitant du Fonds d'aide aux investissements dans les régions de montagne et aux avantages qui résulteront à terme de la gestion du capital de la fondation et du fait que l'encouragement sera financé par les recettes de celle-ci, la NPR présentera, du point de vue financier, un meilleur rapport coûts-bénéfices.

La comparaison des prestations actuelles moyennes avec les aides financières annuelles qui seront possibles à l'avenir (v. tableau 5) permet de tirer les conclusions suivantes:

- durant les sept années allant de 1997 à 2003, la Confédération a fourni des prestations annuelles moyennes de l'ordre de 60 millions de francs au titre de sa politique régionale;
- d'après un modèle de calcul et en admettant que 30 millions de francs par an soient à disposition pour les programmes pluriannuels, ces prestations vont augmenter. étant donné que la Confédération devra encore honorer pendant quelques années des obligations de paiement liées aux mesures actuellement mises en œuvre;
- à terme, les prestations de la fondation et du programme pluriannuel vont s'établir aux alentours de 70 millions de francs par an, soit au-dessus du niveau des prestations des années passées;
- comme exposé au chapitre 1.7.4, il faut prévoir, dans le programme pluriannuel, quelque 2 millions de francs par année pour les projets modèles concernant les agglomérations. La majeure partie des prestations seront donc engagées en faveur de programmes et de projets ayant un impact favorable dans les zones de montagne, rurales et frontière.

	Année	Économies d'intérêts sur l'effectif net des prêts LIM (3%)	Financement dès 2007 par la Fondation de développement régional			Financement dès 2008 via le programme pluriannuel		Total des aides financières au titre de la politique régionale
			Contribution au service de l'intérêt basées sur la LIM	Paiement de la fondation au titre de Regio Plus	Nouvelles aides financières de la fondation 1)	Obligations de paiement liées à d'autres mesures actuelles 2)	Nouveaux moyens financiers pour les programmes pluriannuels	
Politique régionale actuelle (chiffres effectifs 1997 - 2003)	1997	22.4	17.5	0.1		10.6		50.6
	1998	22.9	18.3	1.5		8.0		50.7
	1999	24.0	16.6	1.7		10.1		52.4
	2000	25.6	15.1	4.3		9.6		54.6
	2001	26.6	60.1	3.7		12.7		103.1
	2002	27.1	12.8	7.1		14.1		61.1
	2003	28.0	3.1	6.8		14.9		52.8
NPR (modèle de calcul)	2007	30.9	2.0	7.0	40.0	17.9		97.8
	2008	29.5	1.6	5.0	40.0	10.1	30.0	116.2
	2009	29.0	1.2	1.5	40.0	10.1	30.0	111.8
	2010	28.2	1.0	1.4	40.0	5.1	30.0	105.7
	2011	27.0			40.0	5.1	30.0	102.1

Tableau 5: Comparaison des prestations financières annuelles dans la politique régionale actuelle et dans la NPR

Explications et légende:

- Chiffres en caractères normaux: prestations, liées aux mesures en vigueur, devant se poursuivre mais allant en diminuant.
 - Chiffres en gras et en italique: nouvelles possibilités de financement (les postulats du modèle concernant le programme pluriannuel dépendent de la possibilité de financement par le budget de la Confédération).
 - Chiffres en gras: prestations totales qui augmenteront provisoirement durant la période de transition entre les anciennes et les nouvelles mesures de politique régionale.
- 1) Le volume annuel de l'aide, de 40 millions de francs, sera généré à raison de 52 % par les remboursements des prêts d'aide aux investissements de la Confédération, de 22 % par les apports de capital provenant des cantons et de 26 % par le produit du capital.
 - 2) Obligations de paiement découlant des cautionnements alloués au titre de l'aide aux régions de montagne et des mesures mises en œuvre par la Confédération qui arriveront à échéance en 2006 (zones économiques en redéploiement, INTERREG III).

Les coûts à la charge de la Confédération sont exposés dans le tableau 6 et appellent les commentaires suivants:

- il convient tout d'abord de relever que, selon le projet mis en consultation, la Confédération cède à la fondation, sans contrepartie, la totalité de son Fonds d'aide aux investissements, soit un capital accumulé pendant 30 ans;
- durant les sept dernières années, soit de 1997 à 2003, les mesures de politique régionale financées par la Confédération ont coûté quelque 69 millions de francs par an en moyenne⁴⁹;
- la création de la Fondation de développement régional permet à la Confédération de réduire les coûts annuels qu'elle endosse pour la politique régionale. D'après le modèle de calcul, cette contribution s'abaissera à quelque 38 millions de francs durant la législature 2008 – 2011.

	Année	Apports de la Conf. au Fonds d'aide aux investissements	Cautionnements au titre de l'aide aux régions de montagne	Interreg II et III	Zones économiques en redéploiement	Fondation	Programmes pluriannuels	Total des coûts de la politique régionale
Politique régionale actuelle (chiffres effectifs 1997 – 2003)	1997	49.6	4.0	1.8	4.8			60.2
	1998	48.0	1.7	3.2	3.1			56.0
	1999	52.0	3.5	4.1	2.5			62.1
	2000	54.6	3.1	3.5	3.0			64.2
	2001	62.1	2.6	5.2	4.9			74.8
	2002	86.2	3.0	5.5	5.6			100.3
	2003	53.5	2.1	5.4	7.4			68.4
NPR (modèle de calcul)	2007		3.1	5.6	9.2	0.0		17.9
	2008		3.1	5.0	2.0	0.0	30.0	40.1
	2009		3.1	5.0	2.0	0.0	30.0	40.1
	2010		3.1		2.0	0.0	30.0	35.1
	2011		3.1		2.0	0.0	30.0	35.1

Tableau 6: Comparaison des coûts annuels de la politique régionale actuelle et de la NPR pour la Confédération

⁴⁹ L'écart entre les montants annuels des prestations et les coûts s'explique par la différence entre les apports au Fonds d'aide aux investissements et les prêts que celui-ci a alloués aux promoteurs de projets.

2 PARTIE SPÉCIALE

2.1 Les grandes lignes de la nouvelle loi fédérale sur la politique régionale

La NPR et, par conséquent, le projet de nouvelle loi unifiée sur la politique régionale se focalisent sur un objectif de développement et de croissance économiques. La nouvelle base légale doit permettre à la Confédération, à titre subsidiaire et à l'appui des autres mesures de développement économique, d'apporter son soutien à des solutions adaptées aux différents enjeux des cantons et des régions. La concentration sur ce but exclusif augmentera l'efficacité des mesures sans que, pour autant, les autres grands objectifs du développement durable n'en pâtissent.

S'agissant des autres buts que la politique régionale poursuivait jusqu'ici, ils sont pris en charge par des politiques spécifiques à l'échelon fédéral (RPT, service public, politique de l'environnement). Le but et les mesures de la politique régionale se distinguent de ces différentes politiques. Néanmoins, la conception générale de la nouvelle loi s'insère dans la stratégie globale d'organisation du territoire conduite par la Confédération, grâce à une coordination renforcée au niveau fédéral.

La nouvelle loi ne tend ni à une nouvelle régionalisation, ni à des réformes territoriales en Suisse. Elle se fonde sur les institutions existantes, en tant qu'actrices influentes du futur développement régional. Mais elle s'appuie aussi sur ce constat: dans l'environnement qui se dessine, ces institutions seront toujours davantage appelées à résoudre des problèmes dans des espaces fonctionnels transfrontaliers et qu'elles doivent être armées pour y faire face.

Le champ d'application territorial n'est plus asymétrique, autrement dit il ne couvre plus les seules zones de montagne, rurales ou frontière, à l'exclusion des centres. La compétitivité internationale de la Suisse dépend essentiellement de la vigueur économique et de la capacité de fonctionnement des grands centres du pays. Mais les centres de moindre importance jouent aussi un rôle moteur pour leurs régions. Le projet de loi tient compte de ce réseau de corrélations à l'échelle nationale.

Toutefois, les moyens financiers étant limités, ils ne doivent être investis que s'ils sont à même de stimuler sensiblement l'esprit d'entreprise et l'innovation dans le tissu économique régional. Ceci ne concerne généralement pas les grandes agglomérations en tant que telles, mais des programmes ou projets visant l'intégration horizontale entre les centres et, par ailleurs, les programmes ou projets agissant à l'interface des centres et des zones rurales situées à leur périphérie. D'autre part, la politique régionale doit contribuer à donner aux régions périphériques et aux zones frontière les moyens de mettre à profit leurs propres potentiels de développement.

L'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de mesures concrètes conformes au but de la loi doivent intervenir en partenariat entre la Confédération, les cantons et la fondation.

Le projet de loi constitue une base légale unifiée pour la future politique régionale de la Confédération. L'exécution et le financement sont réalisés, pour ce qui touche à la politique des grandes entités territoriales, par des programmes d'action pluriannuels limités dans le temps, qui doivent être soumis aux Chambres fédérales et, s'agissant de la politique des petites entités territoriales, par le truchement d'une fondation nouvelle encore à créer.

Les programmes d'action pluriannuels sont destinés à de grands territoires. Ils visent des mesures de portée cantonale, supracantonale ou nationale. À cela s'ajoutent des mesures visant l'amélioration de la collaboration transfrontalière ainsi que la coopération dans et entre les agglomérations, tout comme entre ces dernières et les zones rurales. Les cantons participent à la mise au point des programmes d'action pluriannuels de la Confédération. Ces programmes définissent les priorités de l'aide pour la prochaine législature ainsi que des mesures d'accompagnement adéquates.

Le financement de chacun de ces programmes pluriannuels est soumis à l'approbation des Chambres fédérales, sous la forme d'un arrêté fédéral simple.

Au-delà des priorités de l'aide et des mesures qu'elle a arrêtées, la Confédération conclut avec les cantons des conventions portant sur la réalisation d'un programme, assorties d'une enveloppe budgétaire.

La politique des petites entités territoriales est exécutée par une fondation. Pour sa capitalisation, elle reçoit de la Confédération le Fonds d'aide aux investissements dans les régions de montagne (Fonds LIM). Les cantons doivent aussi participer à la capitalisation. Les projets – transfrontaliers et intérieurs – encouragés par la fondation sont généralement supracommunaux, régionaux ou suprarégionaux. Dans les régions à potentiel économique limité, des initiatives, projets ou programmes locaux ou communaux peuvent également bénéficier d'une aide financière.

Tant la réalisation des programmes d'action pluriannuels – que ce soit par la Confédération ou par les cantons – que les activités d'aide de la fondation doivent s'accompagner d'un concept intégré de monitoring, de contrôle de gestion (*controlling*) et d'évaluation. Le projet accorde une grande importance à ce système de pilotage fondé sur la comparaison des résultats obtenus par rapport aux buts fixés.

Le projet de loi a été pensé de telle sorte qu'à l'avenir il puisse répondre de manière plus flexible à l'évolution des conditions et des besoins, moyennant maintien du cap et des structures à long terme.

Le caractère général de la base légale de la NPR, le programme pluriannuel en tant que plateforme harmonisée des activités de la Confédération au niveau des grandes entités territoriales, la compétence de contrôle périodique des Chambres fédérales, ainsi que, au niveau des petites entités territoriales, le transfert de l'exécution à une fondation de droit public sont autant d'aspects qui permettront d'augmenter considérablement la transparence de la politique régionale.

La NPR répond ainsi notamment aux postulats de la CER-N (01.3003) et de la CER-E (01.3017), qui sont à l'origine du présent projet.

2.2 Commentaire article par article

2.2.1 Chapitre 1 Dispositions générales

Section 1 But et principes

Art. 1 Objet et but

L'al. 1 définit l'objet de la loi. Il montre que la NPR comprend deux volets pour l'octroi des aides financières. Il s'agit de la politique des grandes entités territoriales et de la politique des petites entités territoriales. Les let. a et b précisent ce qu'il faut entendre par là.

Aux termes de l'al. 2, ces deux approches visent à renforcer la compétitivité de certaines zones. Cet objectif devra être atteint en renforçant et en encourageant l'esprit d'entreprise, la capacité d'innovation et les systèmes de valeur ajoutée dans les zones visées. Cette réorientation se fonde sur l'idée que la politique régionale de la Confédération se concentre sur la consolidation des facteurs qui exercent une influence sur la performance des zones en question: formation et perfectionnement, transfert de connaissances, volonté d'assumer des risques et d'innover, réseaux. L'aide sélective à l'infrastructure de développement nécessaire à cet effet est une préoccupation de second rang seulement.

La création et le maintien d'emplois dans les zones visées sont des effets indirects attendus de la NPR. Les mesures d'aide à des entreprises individuelles, qui posent régulièrement des problèmes de concurrence tant à l'échelon national qu'international, ne relèvent plus de la politique régionale de la Confédération. Ainsi, on trace une délimitation claire par rapport aux activités de promotion économique des cantons, qui sont spécifiques et axées sur des entreprises particulières.

On peut également supposer que la NPR favorisera une urbanisation décentralisée.

Afin que la politique régionale puisse se concentrer pleinement sur son but et ne soit pas, une fois encore, mélangée avec des mesures de péréquation, la mention de la compensation de disparités doit être abandonnée, bien qu'on attende aussi d'elle qu'elle produise indirectement ce genre d'effets.

Art. 2 Principes

Cet article présente les principes qui régiront la NPR.

Au tout premier rang figure la règle selon laquelle les zones de montagne, les zones rurales et celles qui participent à des projets transfrontaliers doivent apporter une contribution propre à l'amélioration de leur compétitivité (let. a). Ce fondement premier repose donc sur le postulat que toutes les zones recèlent un potentiel permettant de fournir une contribution à l'amélioration de la compétitivité. Ce potentiel peut être exploité soit par la région elle-même, soit en coopération avec des zones voisines (rurales ou urbaines). Il est important que les mesures d'aide soient concentrées sur les régions qui tentent de prendre leur avenir en main en lançant leurs propres initiatives. Le concept de la «région apprenante» peut offrir une base essentielle à cet effet. Selon ledit concept, il faut notamment qu'en lieu et place de programmes pilotés de l'extérieur, hiérarchisés, placés à l'enseigne de subventions et d'interventions, naissent des initiatives qui mettent à profit et renforcent les potentialités endogènes des régions. De passifs qu'ils étaient, les intéressés doivent devenir des acteurs qui, par l'amélioration de leur capacité d'action (compétences personnelles, sociales, méthodologiques ou spécialisées), modèlent eux-mêmes l'évolution structurelle dans leur région en lançant et en exécutant des projets de façon autonome.

La let. b s'appuie sur le constat suivant: les agglomérations fonctionnelles et les centres régionaux sont les véritables moteurs du développement territorial. Tant à l'échelon régional que national, il faut donc – dans l'effort visant à accroître la compétitivité – mettre l'accent sur ces centres. La politique régionale a dans ce contexte la tâche de promouvoir le développement des sous-régions à travers le renforcement de ces centres régionaux. Par conséquent s'applique le principe d'une concentration des mesures, à engager toutefois en divers points décentralisés du territoire national.

La let. c reprend explicitement le principe du développement durable. L'intention est ici d'exprimer que les interactions entre environnement, économie et société doivent être intégrées et prises en considération dans l'exécution de la NPR. Bien que la nouvelle politique régionale mette l'accent sur l'économique, elle sera tenue de réduire les effets négatifs sur l'environnement et la société ou, dans la mesure du possible, de tendre à des synergies positives.

La politique régionale de la Confédération veille en premier lieu à établir une collaboration et un partenariat étroits avec les cantons. Ceux-ci sont donc les interlocuteurs privilégiés de la Confédération (let. d).

La politique régionale est une tâche transversale, qui nécessite des réseaux d'étroites relations, tant sur le plan horizontal que vertical. Pour sa mise en œuvre, il est donc important que soient instaurées ou consolidées d'étroites collaborations ou des règles de coopération avec d'autres services fédéraux et, si besoin est, avec d'autres institutions et organisations suisses, aux niveaux national, cantonal ou régional.

La mise en commun d'expériences et l'échange d'informations au niveau international est aussi un élément incontournable pour la politique régionale de la Confédération, que ce soit avec les États voisins, l'UE ou au sein de l'OCDE.

Section 2 Mesures

Art. 3 Aides financières

L'al. 1 prévoit que des aides financières peuvent être accordées pour la préparation, l'exécution et l'évaluation d'initiatives, programmes et projets servant à la politique des grandes comme des petites entités territoriales. S'agissant de la politique des grandes entités territoriales, ces prestations seront fournies par la Confédération (v. chapitre 2) et, pour la politique des petites entités territoriales, par la fondation (v. chapitre 3).

La Suisse participe à diverses initiatives, programmes et projets européens. L'al. 1 précise en conséquence que l'aide financière peut aller non seulement à des initiatives, programmes et projets intérieurs, mais aussi transfrontaliers. En cas de projets transnationaux ou interrégionaux qui revêtent une très grande importance sur le plan national et qui ne sont pas – ou pas exclusivement – soutenus par les cantons, une aide doit aussi être possible, pour autant que ces projets n'aient pas une portée uniquement économique. Il faut entendre par là des projets dans les domaines du développement territorial et des transports, de l'écologie, de la formation et de la culture notamment.

Les critères mentionnés aux let. a à d visent à encourager dans une région l'esprit d'entreprise et l'activité entrepreneuriale, à renforcer la capacité d'innovation, à exploiter intégralement les potentiels régionaux et à mettre en place des systèmes de valeur ajoutée. Dans ce contexte, les zones au potentiel économique limité sont expressément mentionnées. Le but de la politique régionale doit aussi s'appliquer à ces régions. L'engagement subsidiaire de la Confédération peut cependant être plus actif, par exemple sous la forme d'un accompagnement en étroite collaboration avec le canton.

Le projet met l'accent sur l'encouragement de l'innovation, ce qui le place par définition en territoire inconnu. Il s'ensuit qu'il n'est pas possible de définir avec précision dans la loi les projets ouvrant droit à des contributions. Ce sera en revanche possible au stade des programmes d'action pluriannuels ou des stratégies d'exécution. En l'état, une délimitation négative est néanmoins concevable: la nouvelle loi ne prévoit plus l'aide individuelle aux entreprises qui jusqu'ici était accordée au titre de l'arrêté fédéral en faveur de zones économiques en redéploiement. Cette réglementation ex-ante sera remplacée par des mesures renforcées de coordination, de monitoring et d'évaluation, qui devront garantir à l'avenir que l'engagement des moyens a lieu conformément au but recherché et concorde avec d'autres prescriptions du droit fédéral (p. ex. le droit de la concurrence).

La collaboration entre institutions publiques et privées prend toujours plus d'importance dans l'environnement économique. C'est pourquoi il faut également pouvoir soutenir des initiatives, programmes et projets qui ont pour objectif d'améliorer la collaboration, l'échange d'informations et le partage d'expériences ou la constitution de réseaux ou de coopérations entre divers acteurs privés et publics (let. e).

En décembre 2001, le Conseil fédéral a défini ses stratégies pour la politique fédérale des agglomérations. Entre politique des agglomérations et politique régionale, un pont est actuellement jeté puisque, mis à part le DETEC, qui est en charge de l'exécution des stratégies en rapport avec les agglomérations, le DFE joue également un rôle actif en ce domaine. La nouvelle loi sur la politique régionale offre la possibilité d'inscrire dans la législation les projets modèles issus de la stratégie du Conseil fédéral en matière d'agglomérations. Ceux-ci présentent un caractère marqué de politique régionale et peuvent, dans le domaine de la collaboration, apporter une contribution notable à l'amélioration de la compétitivité des agglomérations. Le projet proposé garantit la coordination et la cohérence entre politique régionale et politique des agglomérations, deux tâches qui se recoupent sur le plan matériel et territorial sans pour autant se recouvrir.

La let. f indique en conséquence que la Confédération peut participer financièrement à la réalisation des stratégies de la politique des agglomérations pour la préparation, l'exécution et l'évaluation de projets modèles innovants mis en place par des villes, des agglomérations et des cantons. Elle peut toutefois aussi se limiter à un accompagnement technique.

À cet égard figurent au premier plan les projets de collaboration dans les villes et agglomérations qui tiennent compte le plus globalement possible des actuelles conditions fonctionnelles et structurales relationnelles de l'espace urbain. Mais les projets modèles qui, au sens des principes régissant l'organisation du territoire, ont trait à l'urbanisation contenue dans les limites du tissu bâti en font également partie.

Dans l'optique de l'amélioration de l'échange d'informations et d'expériences et pour la promotion de solutions communes aux problèmes posés, des projets visant la création de réseaux entre villes ou entre agglomérations devraient également pouvoir bénéficier des moyens de la Confédération.

Un élément stratégique notable de la NPR consiste en ce que les impulsions de développement émanant des agglomérations seront reprises par les zones périphériques et les zones frontalières pour améliorer leur compétitivité. Les projets modèles instituant des coopérations qui franchissent les limites de l'agglomération devraient donc pouvoir recevoir, eux aussi, un soutien. Les agglomérations de petite à moyenne taille ou les centres régionaux des zones de montagne et des zones rurales (p. ex. Interlaken, Brigue-Viège-Naters, Thoun, Locarno, Sion, etc.) jouent ici un rôle de premier ordre.

Art. 4 Mesures d'accompagnement

Cet article règle la concrétisation des deuxième et troisième volets stratégiques de la NPR, à travers la création d'effets de synergie efficaces entre la politique régionale et les autres politiques sectorielles de la Confédération, la mise sur pied et l'exploitation de systèmes d'observation du développement régional et l'acquisition, par les responsables régionaux, des qualifications nécessaires à la gestion des projets. La Confédération peut prendre à cet effet les mesures prévues par les let. a à d.

Aux termes de la let. a, il s'agit, conformément à l'objectif prioritaire de la NPR à l'échelon fédéral, d'obtenir en premier lieu une coordination et une coopération étroites entre les tâches de la Confédération qui font partie intégrante de la politique de croissance. Ce sont, par exemple, la politique de la formation, la politique du tourisme, la politique agricole et la politique de la concurrence, mais aussi la politique d'encouragement à l'innovation et d'aide aux PME ainsi que les mesures de libéralisation. L'amélioration de la coordination et de la collaboration en matière d'organisation du territoire au sens large, qui se fonde sur l'ordonnance du Conseil fédéral du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire, se rattache à cette priorité car elle est tout aussi importante dans l'esprit d'une stratégie durable.

Les let. b et c constituent la base de la réalisation de la troisième stratégie NPR. Elles confèrent à la Confédération les compétences pour créer et exploiter un système d'observation de l'évolution structurelle régionale et pour garantir le transfert de savoir dans les différentes entités régionales. L'idée est d'assurer la disponibilité d'indicateurs systématiques concernant le développement territorial et les structures économiques régionales et d'améliorer la comparabilité des régions suisses avec celles de l'étranger grâce à des études de parangonnage (*benchmarking*). Dans notre pays, ce genre de bases fait encore largement défaut. Il va sans dire que la création d'un système d'observation de l'évolution structurelle suppose une étroite coordination avec les projets et les activités de l'Office fédéral de la statistique, comme d'ailleurs avec le programme pluriannuel de la statistique fédérale 2003-2007.

Par ailleurs, la Confédération doit aussi pouvoir, sur la base de ces dispositions, contribuer à redynamiser, dans les hautes écoles, la recherche et les filières dans le domaine régional et à les orienter en fonction des défis que doivent relever les régions suisses. Une étude mandatée par le Conseil de l'organisation du territoire a montré que cette discipline est en voie de disparition.

Enfin, il convient de veiller également à ce que les nouvelles connaissances obtenues à travers la recherche et les systèmes d'observation soient transmises aux acteurs régionaux et aux responsables politiques, car ce sont eux qui doivent trouver des solutions concrètes aux problèmes qui se posent. La let. d représente la base nécessaire à cet effet.

La NPR accroît nettement les exigences posées aux acteurs cantonaux et régionaux (organismes de développement régional et promoteurs de projets ou responsables régionaux). Pour faire face à ces exigences accrues, il faut que les personnes en question soient formées de manière ciblée à leurs nouvelles tâches et disposent d'un réseau efficace pour l'échange d'informations et la mise en commun d'expériences.

Art. 5 Conditions et charges

L'al. 1 pose que la Confédération n'apportera pas d'aides financières à des programmes et projets sans que les bénéficiaires ne fournissent une part appropriée de fonds propres. La prestation en question ne sera pas fixée de manière générale, mais en tenant compte des conditions spécifiques du programme et du projet ainsi que des moyens financiers du promoteur du projet.

Selon l'al. 2, les promoteurs de projets seront tenus de prendre les mesures appropriées pour surveiller la réalisation des projets bénéficiaires de l'aide (monitorage et contrôle de gestion) et les évaluer. Ces mesures ne doivent pas seulement garantir que les projets ainsi soutenus seront réalisés dans les délais et conformément aux coûts prévus, mais également que les objectifs visés initialement seront atteints. S'il devait s'avérer, lors de la réalisation, que le projet ne peut pas atteindre les buts fixés ou subsister sans un soutien supplémentaire des pouvoirs publics, il faut ménager la possibilité de stopper rapidement l'aide financière de la Confédération. Ces règles ainsi que d'autres règles analogues seront fixées dans la convention passée entre la Confédération et le ou les cantons (v. art. 7, al. 2).

L'al. 3 prévoit la possibilité de faire dépendre, dans certains cas, les aides financières de conditions supplémentaires ou de charges spécifiques. Un comportement particulier du promoteur de projet, utile au succès de celui-ci, devrait pouvoir être encouragé en cas de besoin; il devrait même être possible de prévoir certains privilèges ou, au contraire d'empêcher des abus éventuels.

2.2.2 Chapitre 2 Politique des grandes entités territoriales

Art. 6 Priorités de l'aide

Dans la première phase de la réalisation de la politique des grandes entités territoriales, l'Assemblée fédérale fixe dans un programme d'action pluriannuel les priorités de l'aide et les mesures d'accompagnement nécessaires.

Le projet ne prévoit pas de fixer la périodicité dans la loi. Il pourrait s'avérer judicieux que les programmes soient alignés sur les périodes quadriennales de la législature (programme et plan financier de la législature), mais le coût de la procédure et la participation à des programmes européens (p. ex. INTERREG) plaident pour une période de six ans, au même rythme que l'UE.

Compte tenu de l'engagement très important des cantons dans la mise en œuvre des programmes d'action pluriannuels, il est normal qu'ils soient déjà impliqués au stade de l'élaboration du projet soumis aux Chambres fédérales (al. 2). De plus, la Confédération est libre de prendre aussi en considération d'éventuelles suggestions et propositions émanant d'autres institutions ou organisations de la politique régionale (p. ex. les conférences tripartites sur les agglomérations et sur les zones rurales et de montagne).

Art. 7 Crédit-cadre

Les Chambres fédérales fixent, par arrêté fédéral simple, un crédit-cadre limité dans le temps pour le financement du programme d'action pluriannuel (al. 1). Elles déterminent le crédit-cadre en tenant compte de la situation financière de la Confédération ainsi que des besoins des régions et des cantons (al. 2).

Il y a également lieu de se conformer à l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale. Cet article prévoit, dans le but de limiter les dépenses de la Confédération, que les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil (majorité qualifiée). Comme le crédit pluriannuel à mettre à disposition dépassera ces valeurs seuils, cette disposition légale et l'arrêté fédéral concernant un crédit-cadre de durée limitée sont soumis au frein aux dépenses.

Lors de l'élaboration du programme d'action pluriannuel, il faut tenir compte des exigences de la politique régionale et des prévisions économiques, ainsi que des problèmes spécifiques. En conséquence, il est pertinent de ménager une certaine souplesse dans l'exécution de la NPR. C'est le but poursuivi par l'al. 3, qui indique que le Conseil fédéral doit arrêter la forme et les taux maximaux des aides financières en fonction du crédit-cadre et des priorités de l'aide. Les points de référence pour la limitation du soutien sont fournis par la subsidiarité de l'aide fédérale (qui est formalisée par la participation appropriée du requérant prévue à l'art. 5, al. 1) et la pratique actuelle, qui limite en principe la participation de la Confédération à 50% du coût du projet. Le principe sera maintenu comme valeur indicative pour la future politique. Rappelons pour mémoire que ce taux a parfois atteint 80% dans les années 70 et 80, lorsque la Confédération voulait absolument lancer le processus d'élaboration des programmes de développement régional.

Grâce à cette réglementation, les aides financières peuvent être mieux adaptées, quant à leur forme et à leur étendue, aux besoins et aux problèmes à résoudre. Elles peuvent être adaptées rapidement et sans paperasserie aux résultats de l'évaluation des programmes d'action pluriannuels antérieurs (v. art. 9). Cette solution permettra de rendre la mise en œuvre de la NPR plus efficace et de faciliter la conduite d'une politique d'aide proactive.

Art. 8 Mise en œuvre

Dès que les Chambres fédérales ont adopté le programme d'action pluriannuel et l'arrêté concernant son financement (art. 7), la Confédération conclut avec les cantons des conventions définissant des programmes pluriannuels de mise en œuvre des projets conformément à l'art. 3, al. 2, let. a à e, et leur octroie un crédit global dans les limites des crédits approuvés. La convention en question se fonde sur des programmes ou stratégies d'innovation cantonaux ou – mieux encore – supra-cantonaux (groupes de cantons). La Confédération peut également participer financièrement à l'élaboration desdits programmes et stratégies, dont la périodicité est calquée sur celle des programmes d'action pluriannuels du Conseil fédéral.

Le seco, qui est responsable de l'exécution, mettra au point en coopération avec d'autres services fédéraux et les cantons un guide relatif à la procédure à suivre et aux contenus de ces bases. Des exemples utiles existent déjà dans certains cantons.

La voie consistant à recourir à des programmes d'innovation cantonaux ainsi que la mise en œuvre à travers des conventions définissant des programmes pluriannuels ne devrait généralement pas convenir aux projets visés à l'art. 3, al. 2, let. f (projets de collaboration des agglomérations). C'est pourquoi l'al. 2 prévoit que la procédure d'exécution de ces projets doit se régler dans le cadre du programme d'action pluriannuel. Ceci permet de coordonner la procédure avec les priorités du programme et l'évolution de la politique des agglomérations.

Art. 9 Évaluation des programmes d'action pluriannuels

L'évaluation des programmes d'action pluriannuels est un élément important. Elle permet de faire le point sur les résultats des programmes réalisés, mais aussi d'étayer la décision à prendre au sujet des programmes subséquents et la demande d'un nouveau crédit-cadre.

2.2.3 Chapitre 3 Politique des petites entités territoriales

Section 1 Mise en œuvre

Art. 10 Régions visées

Le champ d'application de la politique des petites entités territoriales est limité territorialement par l'al. 1, qui prévoit que les aides financières ne peuvent être octroyées qu'à des projets selon l'art. 3, al. 1 et 2, dont l'avantage économique bénéficie avant tout à des régions qui présentent des problèmes et un potentiel de développement typique des zones de montagne et des zones rurales.

D'après l'al. 2, le Conseil fédéral détermine ces zones en s'appuyant sur les indications des cantons. Les cantons doivent apporter la preuve que les zones qu'ils proposent remplissent les conditions énumérées à l'al. 1. Pour ce faire, ils peuvent s'appuyer sur des programmes de développement ou des programmes d'action pluriannuels existants, mais également sur d'autres critères, comme la démographie, la structure des branches, l'emploi, le revenu et la couverture en prestations du service public.

L'al. 3 établit que des communes, au sein des zones déterminées par le Conseil fédéral, peuvent se grouper en régions, à condition qu'elles forment un ensemble géographique et économique et qu'elles entendent réaliser certaines tâches en commun.

Pour fixer les régions, il convient de tenir compte des structures soutenues par la Confédération durant les trente dernières années et existantes aujourd'hui (régionalisation). En d'autres termes, les régions LIM actuelles devraient être prises en considération pour la définition du champ d'application territorial de la politique des petites entités territoriales.

Au cours des dernières années, les régions LIM ont approfondi la mise en commun d'expériences et l'échange d'informations; elles ont aussi tissé des réseaux de coopération. L'éventail des tâches et activités des organismes de développement régional et de leurs secrétariats s'est par ailleurs constamment élargi et a gagné en complexité depuis les débuts de la politique régionale de la Confédération. Les organes responsables du développement des régions de montagne et des zones rurales sont ainsi devenus des partenaires importants dans l'orientation et le processus de décision à l'intérieur des régions et des cantons. Ces développements positifs et les avantages comparatifs

qui en résultent devraient dans la mesure du possible pouvoir continuer à bénéficier à la promotion régionale.

Conserver les réalisations positives n'implique toutefois pas le maintien de structures régionales qui, sous l'angle structurel et organisationnel, mais aussi du fait de leurs activités et des qualifications professionnelles de leurs responsables, ne satisfont plus aux exigences stratégiques de la NPR. En conséquence, l'al. 3 précise que les structures régionales existantes ne seront prises en compte qu'à condition d'être aptes à atteindre le but de la présente loi. La mise en œuvre réussie de la nouvelle politique nécessite des structures régionales légères et des organismes de développement et des secrétariats dynamiques et novateurs. L'opinion des cantons revêtira, aux termes de cet al. et de l'art. 2, let. d, une importance décisive.

Une région au sens de la loi n'est pas forcément constituée d'un groupe de communes. La NPR prévoit un système à géométrie variable, qui permet de mettre en place des coopérations avec et entre d'autres entités territoriales pour résoudre en commun une tâche concrète.

Cette solution présente l'avantage d'être bien plus souple que la réglementation actuelle⁵⁰. Le champ d'application territorial de la politique des petites entités territoriales, soit le périmètre d'action de la fondation, peut être adapté rapidement aux nouveaux besoins ou défis. Cette flexibilité est une condition impérative pour une politique d'aide efficiente et effective dans le contexte économique en mutation rapide.

Art. 11 Fondation

Pour la mise en œuvre et le financement de la politique des petites entités territoriales, une fondation de droit public dotée de la personnalité juridique doit être créée sous la dénomination de «Fondation de développement régional».

Le Conseil fédéral entend capitaliser principalement la fondation par les remboursements annuels, les prestations de garantie des cantons et de tiers ainsi que par les rendements sous forme d'intérêts des prêts octroyés à titre d'aide aux investissements jusqu'à la fin 2006 via le Fonds LIM. Les cantons doivent participer à la capitalisation à raison d'un montant global équivalant à la moitié des prestations de la Confédération. On prévoit donc que le rendement du capital et de la fortune de la fondation génère des recettes globales de 2,7 milliards de francs et un capital total d'environ 1,5 milliard de francs d'ici la fin 2030. Compte tenu de cette somme importante, il apparaît inévitable que l'affectation des fonds se fasse sur la base d'un acte normatif.

Sur la foi de ces réflexions, le choix s'est porté sur la forme juridique d'une fondation de droit public dotée de la personnalité juridique (al. 1). Ainsi la Confédération peut garantir que les fonds seront engagés conformément au but défini. Cette solution permet en outre de mieux garantir la surveillance de la fondation et de son activité.

L'al. 2 précise que le siège de la fondation et le secrétariat général doivent se situer en Suisse.

Le siège de la fondation et le site du secrétariat général sont arrêtés par le conseil de fondation (annexe, section B, ch. 1, let. a). Compte tenu du but de la fondation et du champ territorial de l'activité, il s'agit de privilégier, dans le choix du siège de la fondation, des sites de zones de montagne ou de zones rurales. Le secrétariat général peut par contre, si cela s'avère judicieux pour des raisons de gestion économique de l'administration, être installé à proximité de l'autorité de surveillance. Selon l'al. 2, le siège de la fondation et le secrétariat général peuvent être dans des sites distincts.

Enfin, l'al. 3 précise que les dispositions relatives aux organes de la fondation, aux attributions internes, à la procédure et à la surveillance de la fondation sont réglées dans l'annexe.

Art. 12 Mission

⁵⁰ La LF du 21 mars 1997 contient en annexe une liste de toutes les régions – et des communes qui en font partie – du champ d'application territorial. Même d'infimes modifications (fusions entre les communes) entraînent par conséquent des adaptations de la loi qui sont onéreuses sur le plan administratif.

La fondation peut octroyer des aides financières à des projets intérieurs ou transfrontaliers relevant de la politique des petites entités territoriales. Dans ce contexte, la notion de coopération transfrontalière ne recouvre pas seulement une collaboration avec des régions étrangères voisines, mais aussi celle établie avec des régions de l'UE qui ne sont pas directement limitrophes (collaboration interrégionale ou transnationale) et qui doivent faire face à des problèmes similaires ou identiques.

Les zones à faible potentiel économique nécessitent une attention particulière. En effet, celles-ci ne peuvent profiter – à défaut de projets appropriés de portée supracommunale, régionale, suprarégionale ou même transfrontalière – que de manière très limitée des instruments d'aide de la NPR. Souvent, il n'y a dans ces zones que des initiatives, programmes ou projets locaux ou communaux de faible ampleur, créant peu de valeur ajoutée. Mais comme ils peuvent néanmoins contribuer à générer des possibilités de gain pour des particuliers malgré leur caractère local ou communal, ces projets devraient pouvoir bénéficier du soutien de la fondation dans les zones à faible potentiel (al. 2). Au moment de la sélection des projets soutenus, il est important de procéder conformément à la stratégie exposée au chapitre 1.7.6.

Les organismes de développement régional ou les responsables régionaux ainsi que d'autres acteurs régionaux éventuels jouent un rôle capital dans la mise en œuvre de la NPR au niveau régional. Leur cahier des charges est fort étoffé. Voici quelques exemples:

- interlocuteurs principaux des cantons, ils travaillent en étroite collaboration avec ceux-ci;
- ils génèrent, lancent et accompagnent des initiatives, programmes et projets dans les régions;
- ils coordonnent des initiatives, programmes et projets à l'intérieur de la région ou entre régions;
- ils reprennent des impulsions émanant de centres ou agglomérations et en tirent parti au profit de la région;
- ils renforcent la mise en réseau avec d'autres régions, centres, voire agglomérations.

Compte tenu de l'importance des organismes de développement régional, des responsables régionaux ou d'autres acteurs régionaux, l'al. 3 prévoit que la fondation peut participer financièrement à leurs prestations et frais, dans la mesure où ils contribuent à la réalisation du but de la présente loi. Seules les régions faisant preuve d'esprit d'initiative et d'innovation peuvent tirer un grand profit des instruments d'aide de la politique des petites entités territoriales.

L'esprit d'initiative et les prestations fournies en propre sont des conditions importantes de la mise en œuvre de la NPR. Afin de créer des incitations spéciales à cet effet, l'al. 4 précise que la fondation décerne périodiquement un prix d'encouragement aux organismes de développement régional, aux responsables régionaux ou à d'autres acteurs régionaux (des associations, des organisations, etc.). Ce prix doit récompenser des prestations exceptionnelles fournies dans l'esprit de la présente loi.

Vu que les cantons peuvent continuer à garantir, jusqu'à la fin de la période quadriennale allant de 2003 à 2006, de nouveaux prêts d'investissement de la Confédération dans les limites qui leur sont fixées et que Regio Plus n'arrivera à échéance qu'à la mi-2007, il existera encore, au moment de la création de la fondation et de l'abrogation de la LIM (début 2007), des engagements nets considérables⁵¹. Comme les bénéficiaires ont droit à ces aides promises mais non encore versées, l'al. 5 précise que la fondation doit assumer ces paiements d'un montant d'environ 240 millions de francs avec les fonds qui lui sont transmis par le biais du Fonds LIM.

Le dernier alinéa oblige la fondation à travailler en partenariat avec la Confédération, les cantons et les autres institutions et organisations œuvrant dans le domaine du développement régional. Cette obligation implique aussi un mandat de coordination, selon lequel la fondation coordonne autant que faire se peut ses priorités en matière d'aide et ses activités avec les programmes et actions menés par d'autres organisations et institutions en faveur des zones de montagne et des zones rurales.

⁵¹ Il s'agit là de prêts d'investissements et d'aides financières accordés au titre de Regio Plus mais non encore versés.

Art. 13 Conditions et restrictions

En plus des principes énoncés à l'art. 2 et des conditions prévues à l'art. 3, al. 2, la fondation tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des conditions et des restrictions supplémentaires suivantes.

Conformément à l'al. 1, let. a, elle soutient les initiatives, programmes ou projets qui souhaitent bénéficier des prestations de la fondation, qui ont valeur de modèle, qui contribuent à la réalisation d'idées innovantes ou à l'exploitation des potentiels régionaux et qui fournissent un apport substantiel au développement durable.

Un projet est réputé avoir valeur de modèle lorsqu'il présente des qualités propres à inciter d'autres acteurs à exécuter des projets identiques ou similaires.

Pour qu'un projet ou une initiative soit réputé innovant, il faut qu'il tente d'apporter des réponses nouvelles à des défis nouveaux. Une innovation peut aller des procédures et formes de collaboration nouvelles et améliorées à des applications inédites de produits connus, en passant par des produits ou prestations de services radicalement nouveaux ou améliorés. L'innovation peut également inclure des formes originales de mise en valeur de ressources locales, en particulier dans le domaine de l'environnement et de la culture.

Toute région dispose dans une plus ou moins grande mesure de potentiels dont la réalisation peut accroître sa valeur ajoutée. En règle générale, ces systèmes de valeur ajoutée fondés sur la base de potentiels régionaux comprennent non seulement des projets de construction, mais encore des projets d'ordre conceptuel, organisationnel ou institutionnel.

À titre d'exemple de système régional de valeur ajoutée, on peut citer le GeoPark Sarganserland-Walensee-Glarnerland, qui vise à intégrer plus activement – sur les plans horizontal et vertical – divers potentiels naturels, des capacités et des compétences de la région pour accroître la valeur ajoutée régionale.

L'exécution de la LIM montre que ce type de stratégie d'aide visant la mise à profit de synergies au-delà d'un projet individuel est encore très peu marquée, en particulier dans le domaine des infrastructures. Bien que des programmes d'infrastructure eussent pu faire l'objet d'une aide LIM, cette possibilité n'a encore jamais été utilisée jusqu'ici. Pour cette raison, et compte tenu aussi des moyens limités, la fondation veille à ce que son soutien aux infrastructures de développement ne porte que sur des projets qui s'inscrivent dans un système ou une chaîne de valeur ajoutée.

La disposition de la let. c souligne l'importance des politiques sectorielles qui ont une incidence territoriale ainsi que de l'aménagement du territoire de la Confédération lors du lancement d'initiatives, programmes et projets dans les zones de montagne et les zones rurales. La fondation doit s'assurer que son activité d'aide concorde avec les buts des autres tâches à incidence territoriale de la Confédération (protection du paysage, du patrimoine et de l'environnement, énergie, transports, agriculture, sylviculture et tourisme).

La loi n'oblige pas les cantons à participer financièrement à part égale aux différents projets soutenus par la fondation. Le cofinancement des cantons doit être garanti sous la forme d'une participation au capital de la fondation. Cette participation des cantons au capital est nécessaire pour que la fondation dispose dès le début de moyens suffisants pour l'exécution de la politique des petites entités territoriales. Il faut donc que les cantons fournissent à temps leurs contributions au capital de la fondation. La disposition retenue à l'al. 2 vise cet objectif puisqu'elle établit que la fondation soutient des projets uniquement dans les cantons qui ont versé leur contribution annuelle au capital de la fondation (art. 14, al. 1, let. c et al. 3).

Section 2 Financement

Art. 14 Capital de la fondation

L'al. 1 prévoit une capitalisation de la fondation financée par la Confédération, les cantons et des tiers éventuels.

La Confédération met à disposition à cet effet le solde du Fonds d'aide aux investissements dans les régions de montagne (let. a) et les produits des amortissements, intérêts annuels et garanties

fournies par les cantons ou des tiers au titre de ses prêts accordés dans le cadre de l'aide aux investissements (let. b). À cette fin, elle verse à la fondation, une fois celle-ci constituée, le solde du Fonds d'aide aux investissements dans les régions de montagne (selon prévision du fonds: environ 218 millions de francs) et lui cède du même coup tous les droits et obligations attachés aux créances et aux engagements découlant des aides aux investissements non échues et octroyées aux termes de la LIM et des aides financières versées au titre de Regio Plus (al. 2). À fin 2030, tous les prêts octroyés au titre de l'aide aux investissements seront remboursés, à quelques rares exceptions près, et la capitalisation de la fondation par les pouvoirs publics sera largement achevée.

Les cantons participent aussi à la capitalisation de la fondation (al.1, let. c). En vertu de l'al. 3, les versements des cantons se montent au moins à la moitié des contributions de la Confédération. Cela représentera – selon des estimations – un montant total d'environ 600 millions de francs jusqu'à fin 2030, étant précisé que, durant les premières années, la part des cantons avoisinera les 45 millions francs par an. Cette part diminuera ensuite progressivement. Dès que tous les prêts octroyés au titre de l'aide aux investissements de la Confédération seront remboursés, les cantons ne devront plus fournir aucun apport. Le Conseil fédéral définit la procédure et les critères de calcul des parts cantonales à la capitalisation de la fondation (al. 3). Il peut s'appuyer sur des critères comme la population, la superficie et l'emploi. Durant les premières années, il doit aussi tenir compte du volume des prêts accordés au titre de l'aide aux investissements – jusqu'à la constitution de la fondation – aux promoteurs de projets à l'intérieur d'un canton, et d'un quotient de réalisation tel qu'il est appliqué lors de la détermination quadriennale des plafonds cantonaux d'allocation de l'aide aux investissements sous le régime de la LIM. Durant les années suivantes, la part des prêts accordés au titre de l'aide aux investissements peut être remplacée par la part des aides financières octroyées par la fondation. Du fait que les cantons contribuent également au capital de la fondation, il n'est plus nécessaire de les contraindre à fournir dans chaque cas un apport équivalent à l'aide de la fondation, comme c'était la règle pour l'aide aux investissements. Il suffit qu'une seule aide financière soit accordée au titre de la politique régionale. Les avantages sont manifestes. Les travaux d'exécution de la fondation et des cantons en seront sensiblement simplifiés et la charge administrative des promoteurs de projets et des acteurs régionaux demandant un appui en sera fortement réduite.

L'al. 1, let. c, laisse ouverte la possibilité pour des tiers de participer au capital de la fondation. Ce pourrait être, par exemple, des communes disposant de solides finances, des banques ou des associations, voire des entreprises privées.

Art. 15 Gestion du patrimoine

La valeur réelle des moyens qui entreront en possession de la fondation sous la forme de prestations d'intérêts et d'amortissements de la part des bénéficiaires de prêts et par les contributions des cantons jusqu'en 2030 devrait être conservée, afin que la politique des petites entités territoriales soit garantie à long terme. À cette fin, la fondation est tenue de placer les fonds qui lui sont transférés sur les marchés financiers pour les faire fructifier. Pour ne pas limiter le potentiel de rendement du capital, la fondation est libre, dans le cadre de sa stratégie de placement, de décider si elle entend placer ses fonds sur les marchés financiers suisses ou étrangers.

La fondation peut définir elle-même sa stratégie de placement. Pour la gestion du patrimoine, elle doit cependant édicter des directives au préalable. Celles-ci fixeront les outils de placement à utiliser et les proportions des diverses catégories de placement. Afin que l'activité de placement puisse répondre à ses besoins et être conforme aux principes du marché, la fondation doit bénéficier d'une marge de manœuvre clairement définie pour gérer son patrimoine.

2.2.4 **Chapitre 4** **Dispositions transitoires et dispositions finales**

Art. 16 Financement

La capitalisation de la fondation n'est pas un processus unique, mais sera échelonnée sur 26 ans et plus. Selon les calculs⁵², le capital de la fondation n'atteindra vraisemblablement pas avant la fin

⁵² Cf. Annexe 1: Modèle de financement «Fondation de développement régional»

de 2024 le montant (environ 1,4 milliard de francs) nécessaire à assurer – via le produit du capital et de la fortune (rendement moyen de 3%) – le financement des frais d'exploitation et d'un volume d'encouragement annuel approprié. La fondation devrait toutefois pouvoir lancer son activité d'aide dès sa constitution pour garantir une certaine continuité. Le produit annuel du capital et du patrimoine ne suffit cependant pas pour cela. Par conséquent, elle devrait pouvoir, jusqu'en 2025, prélever en sus du produit du capital, des fonds sur le capital de la fondation.

Le Conseil fédéral fixe toutefois le montant annuel maximum des aides financières qui peut être financé de la sorte jusqu'en 2025. Pour ce faire, il tient compte de l'évolution des besoins et des rendements sur le marché des capitaux. Selon les calculs effectués et les perspectives de rendement actuelles sur le marché des capitaux, c'est un montant annuel maximum de 40 millions de francs qui pourrait être prélevé jusqu'en 2025, sans obérer l'activité de la fondation à long terme.

Dans l'intention de garantir le maintien de la substance du capital de la fondation, il faut cependant que, à compter de 2025, l'activité de la fondation en faveur des zones de montagne et des zones rurales (aides financières et prix d'encouragement) ainsi que les frais d'exploitation de la fondation soient exclusivement financés par le produit de son capital et de son patrimoine (p. ex. immeubles) restant (al. 2). Le produit non utilisé au courant d'une année doit aller au capital de la fondation.

Art. 17 Dispositions transitoires

Les aides aux investissements qui doivent être transférées à la fondation ont été octroyées et versées sur la base des dispositions de la loi fédérale du 28 juin 1974, révisée le 21 mars 1997, sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne. Comme cette loi sera abrogée par l'art. 21 du présent texte, il s'agit de veiller par une disposition transitoire que les prêts non échus et les prêts accordés mais non encore payés restent soumis aux dispositions de la loi sur l'aide aux investissements en vigueur au moment de l'octroi de l'aide. Cette disposition garantit notamment que les cantons continueront à supporter, même après l'abrogation de la LIM, un montant allant jusqu'à la moitié des pertes éventuelles liées à des prêts non échus.

Art. 18 Exécution

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution (al. 1) et la Confédération (al. 2), représentée par le Département fédéral de l'économie, sera chargée de l'exécution de la loi. Il est judicieux que les aides financières servant des projets modèles de la politique des agglomérations et des projets de la collaboration internationale dans le domaine de l'aménagement du territoire interviennent en collaboration avec le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). La répartition actuelle des tâches dans ces domaines doit être conservée. Pour l'appréciation et les décisions concernant des projets modèles dans des agglomérations, le DETEC (ODT) doit conserver la main, car il est responsable de la coordination de toutes les stratégies de la politique des agglomérations.

Art. 19 Coopération

La Confédération assure une étroite coopération avec les cantons et les zones de montagne, en exécution de l'art. 50 Cst. et des directives du Conseil fédéral du 16 octobre 2002 relatives à l'application dudit article. Elle coordonne également cette activité avec les structures de coopération œuvrant dans le cadre de la politique des agglomérations (p. ex. la Conférence tripartite sur les agglomérations).

Elle veille de surcroît à la coopération horizontale entre les services fédéraux. Quelques premiers pas ont déjà été accomplis en ce sens avec la Conférence pour l'organisation du territoire de la Confédération (COT), la plate-forme de coopération du DFE et le réseau «Espace rural».

Art. 20 Voies de droit

Les règles de procédure et de droit sont régies, pour les décisions de la Confédération, par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative⁵³ et l'organisation judiciaire du 16 décembre 1943⁵⁴ (al. 1).

Les décisions des organes de la fondation sont en revanche définitives. Les voies de droit sont à exclure pour garantir une exécution des tâches efficiente, sans complications et rapide de la part de la fondation. Les prestations ainsi que la remise des prix d'encouragement ne doivent pas être entravées par la possibilité de procédures de recours.

Le fonctionnement légal de la fondation est assuré par l'activité de contrôle de l'organe de contrôle indépendant et de l'autorité de surveillance. Si les organes de la fondation contreviennent aux dispositions de cette loi, au règlement ou aux statuts, la voie de la dénonciation au DFE ou au Conseil fédéral est ouverte.

Art. 21 Abrogation du droit en vigueur

Il est notamment précisé à l'art. 14, let. a et b, que le capital de fondation doit être formé par le solde du fonds d'aide aux investissements ainsi que par le produit des intérêts annuels et les amortissements sur les prêts d'aide aux investissements de la Confédération. À cette fin, toutes les créances y afférentes de la Confédération à l'encontre des bénéficiaires de prêts doivent être cédées à la fondation (art. 14, al. 2). La loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne⁵⁵ est dès lors caduque et peut être abrogée. Elle sera remplacée par la loi qui vous est proposée sous forme de projet.

Art. 22 Référendum et entrée en vigueur

En tant que loi fédérale, le projet est sujet au référendum facultatif selon l'art. 141, al. 1, Cst. Conformément à l'al. 2, le Conseil fédéral est habilité à fixer la date de l'entrée en vigueur.

⁵³ RS 172.021

⁵⁴ RS 173.110

⁵⁵ RS 901.1

2.2.5 Annexe (art. 3)

A. Organes de la fondation

1. Conseil de fondation

Les alinéas 1.1 et 1.2 fixent le nombre ainsi que la durée du mandat des membres du conseil de fondation à nommer par le Conseil fédéral sur proposition du DFE. Lors du choix des membres du conseil de fondation, on veillera à éviter tout conflit d'intérêt entre l'activité des membres et celle de la fondation. La limitation de la période de fonction à 12 ans au maximum vise un rajeunissement périodique du conseil de fondation.

Les cantons et les régions ont participé dès le tout début à la conception, à la mise en œuvre et à l'exécution de la politique régionale de la Confédération. Ils ont une grande expérience de la politique régionale et connaissent très bien les besoins et problèmes des zones de montagne et des zones rurales. L'al. 3 exige par conséquent que ces institutions soient représentés équitablement au sein du conseil de fondation. Le DFE fait des propositions après avoir pris contact avec la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et la Conférence des secrétaires des régions de montagnes suisses (CoSeReg).

2. Commissions

L'al. 2.1 confère au conseil de fondation la compétence d'instituer des commissions pour des tâches et domaines d'activités spécifiques ou à titre de soutien au secrétariat général, et de leur transférer les compétences décisionnelles propres. La constitution de telles commissions serait envisageable en rapport avec la mise au point de programmes d'action pluriannuels de la fondation, y compris la définition des priorités de l'aide, ou concernant l'appréciation de requêtes pour lesquelles l'aide demandée dépasse 500'000 francs. La composition des commissions est l'affaire du conseil de fondation lui-même. Il s'assure en choisissant les membres que ceux-ci disposent de bonnes connaissances techniques spécifiques aux tâches en question et soient impartiaux, autrement dit qu'ils défendent exclusivement les intérêts de la fondation dans l'exercice de leurs fonctions.

Aux termes de l'al. 2.2, le conseil de fondation doit désigner entre ses membres une commission des finances. Les membres de cette commission disposent d'excellentes connaissances techniques dans le domaine de la gestion du patrimoine et d'une expérience pratique de la gestion d'un portefeuille international diversifié, ainsi que dans toutes les tâches organisationnelles y relatives.

3. Secrétariat général

La fondation institue un secrétariat général en qualité d'organe de gestion. Ce secrétariat est dirigé par un secrétaire général (al. 3.1), qui est nommé par le conseil de fondation (al. 3.2), alors que le reste du personnel peut être désigné par le secrétariat général lui-même sur la base des prescriptions des statuts (al. 3.3).

4. Organe de révision

Pour le contrôle de la légalité des activités de la fondation, de son comportement sur le plan financier et de la gestion du patrimoine de la fondation, le Conseil fédéral institue un organe de révision indépendant du conseil de fondation.

B. Attributions

1. Conseil de fondation

Le conseil de fondation est l'organe suprême de direction de la fondation, qui détient les pouvoirs de décision de fond, pour autant que ceux-ci ne soient pas délégués au secrétariat général ou aux commissions. Il est en charge de la direction stratégique de la fondation. Mais il détient également les responsabilités et compétences pour l'organisation et la surveillance des autres organes de la fondation.

S'agissant des aides financières qui dépassent le montant d'un demi-million de francs, il y a un risque accru que, soit du côté politique, soit de la part des groupes d'intérêts, on tente d'influer sur les décisions. Il est par conséquent judicieux que de telles affaires ne soient pas soumises à la décision du secrétariat général agissant de sa propre compétence, mais au conseil de fondation (let. i). Une exécution efficace pourrait être garantie par l'institution d'une commission spéciale, dotée des compétences décisionnelles nécessaires.

L'obligation d'information visée à la let. k ne se limite pas exclusivement aux documents mentionnés aux let. d et f, mais comprend une information large et régulière sur les activités de la fondation et les rapports sur les résultats des évaluations périodiques.

2. Commission des finances

La commission des finances traite toutes les affaires en rapport avec l'administration et la gestion du patrimoine de la fondation et portant sur le financement des activités de celle-ci. Si nécessaire, elle soumet ces affaires au conseil de fondation pour décision ou lui remet un rapport sur les résultats de son activité.

3. Secrétariat général

Le secrétariat général est l'organe d'exécution au niveau opérationnel, qui règle les affaires courantes et prépare les dossiers du ressort du conseil de fondation. Les compétences concrètes du secrétaire général ainsi que sa rémunération sont réglées dans les statuts. La let. d délègue au secrétaire général la compétence de remplir toutes les tâches dont la responsabilité n'incombe pas à un autre organe ou qui ne sont pas réglées autrement par la loi.

Le secrétaire général décide de son propre chef au sujet de prestations d'un montant inférieur à 500 000 francs (let. c). Ainsi, la majeure partie des demandes peut être traitée rapidement et sans paperasserie (v. aussi commentaire relatif au ch. 1 de la présente section).

Enfin, le secrétariat général entretient des contacts suivis entre la fondation et les cantons, régions, institutions et organisations étrangères qui poursuivent des buts identiques ou analogues (let. e).

4. Organe de révision

Ce chiffre règle la révision interne par l'organe de révision indépendant du conseil de fondation, institué par le Conseil fédéral (v. section A, ch. 4). Selon cette disposition, cet organe doit vérifier que la comptabilité et les comptes annuels sont conformes à la loi, aux statuts, au règlement et au programme d'activité. En vertu de la let. b, cet organe détient la compétence et le droit, dans l'exécution de ses tâches, de consulter tous les documents nécessaires et de demander des informations orales ou écrites aux organes de la fondation. Il établit à l'attention du conseil de fondation et de l'autorité de surveillance un rapport annuel sur les résultats de ses contrôles.

C Procédure et surveillance

1. Statuts

Les statuts que le conseil de fondation édicte règlent les questions de la composition, des compétences et des pouvoirs de décision du conseil de fondation, des commissions et du secrétariat général institué par ledit conseil dans le cadre des prescriptions légales. Les statuts fixent de surcroît les conditions d'engagement et de rémunération du secrétaire général et des autres collaborateurs du secrétariat général. Le Conseil fédéral doit approuver les statuts.

2. Règlement

La fondation devrait bénéficier de compétences assez étendues et d'une certaine flexibilité dans l'exécution de ses tâches et pour l'octroi des aides financières. C'est pourquoi la fondation définit dans un règlement les formes et les taux maximaux des aides financières ainsi que les règles d'organisation, les conditions et les critères de décision déterminants pour les modalités d'octroi de ces aides (al. 2.1). En fixant les formes et les taux maximaux des aides financières, elle tient compte de la situation économique, des besoins des zones de montagne et des zones rurales, ainsi que des possibilités financières de la fondation.

En fonction de l'initiative, du programme ou du projet, mais aussi des besoins du promoteur, les aides pourraient être octroyées à titre de contribution unique ou d'aide de mise sur pied ou de départ, limitée dans le temps. Dans ce dernier cas, il s'agit – dans la phase souvent difficile de la planification et de la mise en place – de donner les impulsions nécessaires au projet. Les initiatives, programmes et projets doivent cependant être placés sous le signe de la durabilité; autrement dit, ils doivent pouvoir perdurer en toute autonomie financière lorsque le soutien financier de la Confédération s'éteint. Mais il est également envisageable que, par exemple pour des secrétariats régionaux, des responsables régionaux ou d'autres acteurs de la région, des contributions soient accordées pour la réalisation de conventions de prestations à conclure au préalable avec le canton. S'agissant de projets d'infrastructures de développement réalisés et exploités par des organismes privés, une participation au capital ou des formes de financement mezzanine pourraient constituer, le cas échéant, l'aide la plus efficace.

Définir les formes et les taux maximaux des aides financières au niveau du règlement présente, par rapport à une solution adoptée à l'échelon de la loi, l'avantage que la fondation peut réagir rapidement et sans paperasserie aux nouveaux besoins ou défis. De plus, la réalisation d'une politique d'aide proactive, telle que l'exige la NPR, s'en trouve facilitée. Enfin, cette solution permet d'atteindre le but recherché, qui consiste en dernière analyse à octroyer l'aide nécessaire à la percée d'un bon projet.

Le règlement est soumis à l'approbation du Conseil fédéral (al. 2.2).

3. Programme d'activité

Tous les quatre ans, la fondation doit présenter un programme d'activité. Celui-ci sert de base aux activités de la fondation et doit contenir au moins les tâches prioritaires ainsi que les domaines et les entités régionales qui sont à promouvoir en priorité. Le programme d'activité tient aussi compte des résultats des évaluations selon le ch. 5 de cette section ainsi que des objectifs stratégiques fixés par la Confédération pour la politique régionale. Enfin, il doit encore prendre dûment en considération l'évolution des besoins des régions et des zones rurales.

Le programme d'activité est un instrument important de gestion et de décision pour les organes de la fondation et leur permet d'adapter périodiquement l'exécution de leurs tâches aux expériences faites ainsi qu'aux nouvelles exigences.

Le programme d'activité est soumis au DFE pour approbation, lequel est chargé aussi de sa coordination avec les programmes d'action pluriannuels décrits à l'art. 6 de la présente loi.

4. Surveillance

Le DFE étant en charge de la mise en œuvre et de l'exécution de la politique régionale de la Confédération, il est judicieux qu'il soit également l'autorité de surveillance de la fondation. La haute surveillance est toujours du ressort du Conseil fédéral (al. 4.1).

Dans l'exercice de son activité de surveillance, le DFE se conforme aux principes généraux du droit administratif. Sa surveillance devrait notamment porter sur les domaines suivants:

- engagement des moyens de la fondation en conformité avec le but de la fondation, au sens des dispositions du projet de loi et des statuts;
- gestion et direction des affaires dans le respect du droit;
- observation des règles de procédure fixées par le règlement.

Les autorités de surveillance fondent leur activité sur les documents suivants:

- le programme d'activité pluriannuel;
- le budget annuel, les comptes et le rapport annuels;
- le rapport annuel de l'organe de révision;
- le rapport annuel de la commission des finances sur l'activité de gestion du patrimoine;
- les rapports d'évaluation périodiques.

L'infraction à des dispositions du projet de loi ou à des dispositions d'exécution peut donner lieu à une dénonciation à l'autorité de surveillance.

Compte tenu de la grande importance de l'activité de la fondation pour les zones de montagne et les zones rurales et de l'étroite relation avec les programmes d'action pluriannuels, il apparaît indiqué que le Conseil fédéral donne chaque année à l'Assemblée fédérale, dans son rapport de gestion, un compte rendu des activités de la fondation.

5 Évaluation

Les initiatives, programmes et projets bénéficiant d'aides financières ainsi que les activités des organes de la fondation doivent être soumis à des évaluations périodiques. Le conseil de fondation confie à juste titre ces évaluations à une instance externe indépendante. Les rapports y afférents doivent aussi être présentés à l'autorité de surveillance. L'évaluation périodique des résultats doit fournir, non seulement à la fondation et à ses organes, mais encore aux cantons, aux régions et aux acteurs régionaux, une assistance pour les décisions à prendre en rapport avec leurs activités futures.

La fondation veille en outre à un échange efficace d'informations et de connaissances sur les projets bénéficiant d'aides financières. Cet échange doit servir à générer des effets de synergie et à diffuser les expériences, positives ou négatives, faites dans la réalisation de projets. Par l'intermédiaire de réseaux et de séminaires thématiques, il faut offrir aux responsables de projets et aux acteurs régionaux la possibilité de partager leurs expériences, de confronter leurs opinions et de collaborer plus étroitement entre eux.

3 CONSÉQUENCES

3.1 Conséquences sur le personnel de la Confédération et des cantons

Les unités concernées, rattachées à la Direction de la promotion économique du seco, représentent un effectif de 13 équivalents plein-temps.

Pour la mise en œuvre des mesures de la politique régionale, il n'y aura pas besoin d'étoffer cet effectif au sein de l'administration fédérale. On peut en effet admettre que l'économie de travail liée à la fondation et réalisée sur la mise en œuvre de la loi actuellement en vigueur permettra de maîtriser le travail supplémentaire exigé par les programmes d'action pluriannuels, les négociations avec les cantons, le monitoring et l'évaluation.

La «Fondation de développement régional» devra certes se doter de personnel, mais les frais en découlant seront financés par le produit du patrimoine de la fondation.

Le projet part du postulat que même les effectifs supplémentaires nécessaires au niveau cantonal seront compensés par des mesures de compression, de transfert (fondation) ou de rationalisation (solutions communes avec des cantons voisins).

3.2 Conséquences financières pour la Confédération⁵⁶ et les cantons

Confédération

Le fonds d'aide aux investissements a été approvisionné depuis 1975 à ce jour par des versements de la Confédération à hauteur de 1,5 milliard de francs. Ces investissements annuels proviennent du budget.

L'aide effective dont les régions ont bénéficié depuis 1975 en provenance de ce fonds et en fonction des demandes acceptées est principalement constituée de prêts sans intérêt remboursables et, pour une moindre part, de contributions au service de l'intérêt.

Il existe par ailleurs diverses mesures de la politique régionale directe, qui prévoient des aides financières en faveur des régions et projets et qui figurent sous des rubriques budgétaires séparées.

Si l'on procède à une comparaison des incidences financières entre la situation actuelle et la situation sous le régime du projet présenté, il faut d'abord distinguer, en raison du Fonds LIM, l'aspect des dépenses de la Confédération de celui des prestations fournies aux régions. Puis il faut convertir les prêts accordés en aides financières, afin que tout puisse être additionné et comparé. Par rapport aux prêts, il reste aux régions l'avantage de l'intérêt en tant qu'aide effective, le capital devant quant à lui être amorti auprès du fonds.

- Dépenses de la Confédération:

Actuellement: la Confédération a prélevé sur le budget 69 millions de francs par an en moyenne durant les sept dernières années, alimentation du Fonds LIM incluse.

Selon le projet: selon le projet NPR, ce sont les programmes d'action pluriannuels qui seront financés à l'avenir par le budget fédéral. Une évaluation fiable des coûts de ces programmes pour la Confédération ne sera possible qu'au stade de la mise au point du premier d'entre eux. C'est pourquoi, on peut se fonder provisoirement sur une fourchette, dont la limite inférieure est à peu près équivalente aux moyens budgétaires à disposition pour les aides financières des différentes mesures de politique régionale directe, soit environ 30 millions de francs. Il faudra en outre compter pendant quelques années avec des engagements découlant des mesures actuelles, dont le montant tournera autour des 8 millions de francs par année pour période allant de 2008 à 2011.

⁵⁶ Cf. chapitre 1.7.8

- Prestations de la Confédération aux régions et aux promoteurs de projets:

Actuellement: durant les sept dernières années, c'est un montant moyen d'environ 60 millions de francs par an qui est allé aux régions, selon ce calcul.

Selon le projet: sur la foi des considérations figurant ci-dessus, environ 30 millions de francs par an seront dorénavant à disposition pour le financement des programmes d'action pluriannuels à l'échelon des grandes entités territoriales.

Le calcul modèle de l'annexe 1 se fonde sur le fait que la Fondation de développement régional disposera de près de 40 millions de francs par an, à titre de volume d'aides. Deux tiers du capital nécessaire seront financés par la Confédération à travers le transfert du Fonds LIM.

Pendant quelques années, il faudra compter avec des prestations supplémentaires découlant d'engagements attachés à des mesures en vigueur et contractés avant l'entrée en vigueur de la NPR. Les aides financières correspondantes se monteront à environ 10 millions de francs par année entre 2008 et 2011.

Côté prestations, il faut enfin compter l'économie d'intérêt sur l'état net des crédits LIM dans les régions. Selon le tableau 5, cette économie se monte à quelque 28 millions de francs par année entre 2008 et 2011.

À terme, les prestations du programme d'action pluriannuel et de la fondation représenteront ensemble environ 70 millions de francs par année, étant précisé que, conformément au projet, les cantons bénéficiaires financent une partie du capital de la fondation.

Cantons

Le chapitre de la politique des grandes entités territoriales de la nouvelle loi est sur le principe conçu de telle sorte que l'engagement de la Confédération s'harmonise avec la fixation ordinaire des priorités des politiques économiques des cantons. Ainsi la Confédération ne créera pas de nouvelles occasions de subventions imposant aux cantons des dépenses supplémentaires non désirées.

Il apparaît que les cantons auront au total moins de coûts à supporter avec la création de la «Fondation de développement régional» qu'en cas de maintien du modèle LIM actuel. Aujourd'hui, les cantons sont tenus de verser un apport équivalent pour chaque prêt d'aide à l'investissement et de supporter en sus la moitié des pertes subies par la Confédération. La participation – calculée dans le modèle – des cantons à l'alimentation du patrimoine de la fondation s'élève seulement à environ 30% du financement global.

3.3 Conséquences économiques

La politique régionale suisse a été essentiellement axée sur la péréquation. Il s'agissait en premier lieu de pallier les disparités régionales. Il était donc judicieux que la Confédération opère par des mesures de redistribution des moyens financiers entre les régions. À l'avenir, la redistribution interrégionale passera par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). En particulier, l'aménagement – prévu dans la RPT – de la compensation des ressources et des charges fera en sorte que la politique régionale soit débarrassée de la tâche de la redistribution interrégionale.

La politique fédérale pourrait se fonder sur le postulat selon lequel la RPT développera un instrument ciblé pour compenser les disparités interrégionales ou intercantionales. En conséquence, des voix s'élèvent pour défendre le point de vue que la Confédération n'a plus besoin d'une politique régionale parallèlement à la RPT.

Cette conclusion serait pertinente si la politique régionale continuait à remplir la tâche de compensation des disparités. Comme exposé au chapitre 1.5, la nouvelle politique régionale ne poursuit plus cet objectif. La Confédération doit focaliser sa politique régionale sur l'encouragement à l'efficacité et à l'innovation; mais indirectement, elle peut aussi de ce fait contribuer à gommer les disparités interrégionales.

Enfin, la NPR doit être comprise comme une politique de promotion économique différenciée sur le plan territorial, qui a pour but d'accroître la valeur ajoutée des entités régionales. Elle doit rendre les régions capables d'améliorer leurs conditions-cadre. Car le bien-être économique d'une région est la somme des succès des entreprises qui y sont établies. Le succès des entreprises dépend de son côté des conditions de l'offre et de la demande de leurs marchés. Alors que les conditions de la demande sont largement exogènes, la compétitivité de l'offre entrepreneuriale ne dépend pas uniquement des aptitudes des entreprises, mais également des conditions-cadre mises en place par l'État fédéral, les cantons et les communes. Les conditions-cadre peuvent se révéler plutôt favorables ou plutôt contraignantes selon la liberté que l'on laisse à l'esprit d'entreprise.

Les conditions-cadre au niveau national (politique économique générale – à travers, p. ex., les droits de propriété, la liberté de commerce et d'entreprise, les marchés ouverts, la concurrence –, stabilité macroéconomique et marchés financiers efficaces, notamment) jouent un rôle crucial pour le développement économique. Mais elles doivent être complétées par des conditions-cadre favorables au niveau régional. Les facteurs essentiels d'un environnement régional compétitif sont:

- le capital humain de la région;
- l'infrastructure de production et de communication;
- l'infrastructure dans le domaine du savoir et de l'apprentissage;
- le marché du travail;
- le processus de décision politique (efficacité des institutions);
- la culture et le milieu;
- la densité et la qualité des relations en réseau;
- l'ouverture de la région.

De bonnes conditions-cadre sont essentielles à la performance d'une région et revêtent de ce fait le caractère d'un bien public. Tous les acteurs privés aimeraient profiter de bonnes conditions-cadre, mais en règle générale, ils n'ont pas de forte incitation à s'engager pour en avoir. Ils espèrent plutôt que d'autres se battent pour cela (problème du «parasitisme») et s'efforcent d'obtenir des avantages spéciaux à titre individuel (rente de situation).

Les autorités régionales sont soumises pour leur part à la pression politique (légitime) de groupes d'intérêts. Dans la concurrence des intérêts politiques, ce ne sont pourtant pas souvent les propositions qui promettent le meilleur développement de la place économique régionale qui s'imposent. Au contraire, les intérêts particuliers engendrent fréquemment une redistribution économique à court et moyen terme, au lieu de viser l'efficacité économique à long terme.

Sur cette toile de fond, la NPR peut être considérée comme une courroie de transmission de la politique de croissance économique de la Confédération. Car dans le cadre de la politique économique nationale, c'est également la tâche de la Confédération que de donner aux régions les armes institutionnelles nécessaires pour pallier les points faibles de la place économique et les lacunes qui y sont liées en termes de valeur ajoutée pour la région. Grâce à la nouvelle politique régionale, les régions et leurs acteurs reçoivent de claires incitations à s'ouvrir, en qualité de place économique, sur des centres régionaux et suprarégionaux pour profiter des impulsions de croissance qu'ils génèrent. La NPR donne ainsi, par l'encouragement à l'esprit d'entreprise, à la capacité d'innovation et aux systèmes de valeur ajoutée, de fortes incitations aux régions pour qu'elles s'adaptent au changement structurel durable par des stratégies et des mesures de développement qui visent une augmentation de la valeur ajoutée de la région.

Le maintien des bases légales en vigueur et le renouvellement ou la prolongation des programmes venant à échéance durant les années 2006 et 2007 ne sont pas une option valable. Hormis le fait que, dans le domaine de la politique de péréquation, ces bases engendreraient des doublons avec la RPT, il convient de se souvenir que c'est surtout la volonté – exprimée par le Parlement – d'une transparence et d'une intégration accrues des mesures qui a été à l'origine du présent projet. Le texte de la nouvelle loi satisfait ce vœu. Par ailleurs, les Chambres fédérales auront leur mot à dire

à chaque législature et pourront influencer sur les mesures concrètes à travers les programmes d'action pluriannuels.

Loi fédérale sur la politique régionale

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 103 de la Constitution,

vu le message du Conseil fédéral du⁵⁷,

arrête:

Chapitre 1 Dispositions générales

Section 1 But et principes

Art. 1 Objet et but

¹ La présente loi régit l'octroi d'aides financières à des projets intérieurs ou transfrontaliers:

- a. qui ont une portée cantonale, supracantonale ou nationale ou qui améliorent la coopération dans et entre les agglomérations, et entre celles-ci et l'espace rural (politique des grandes entités territoriales);
- b. qui ont une portée communale, supracommunale, régionale ou suprarégionale et qui sont réalisés dans des zones dont les problèmes et le potentiel de développement sont typiques des zones de montagne ou des zones rurales (politique des petites entités territoriales).

² Elle vise à accroître la compétitivité de certaines zones et, indirectement, à contribuer à la sauvegarde et à la création d'emplois, ainsi qu'à la décentralisation de l'urbanisation.

Art. 2 Principes

La politique régionale se fonde sur les principes suivants:

- a. les zones de montagne, les zones rurales et les zones qui participent à des projets transfrontaliers apportent une contribution propre à l'amélioration de leur compétitivité;
- b. les agglomérations fonctionnelles et les centres régionaux sont les moteurs du développement;
- c. le principe du développement durable est pris en considération;
- d. les cantons sont les interlocuteurs principaux de la Confédération;
- e. les services fédéraux collaborent étroitement entre eux et avec les institutions et organisations suisses ou étrangères.

⁵⁷ FF...

Section 2 Mesures

Art. 3 Aides financières

¹ Des aides financières peuvent être octroyées pour la préparation, l'exécution et l'évaluation d'initiatives, programmes et projets intérieurs ou transfrontaliers qui s'inscrivent dans le cadre de la politique des grandes entités territoriales ou de la politique des petites entités territoriales.

² Une aide financière n'est accordée que si le projet:

- a. encourage l'esprit d'entreprise et l'activité entrepreneuriale dans une zone donnée;
- b. renforce la capacité d'innovation dans une zone donnée;
- c. exploite les potentiels régionaux et met en place des systèmes de valeur ajoutée;
- d. contribue au développement de zones au potentiel économique limité;
- e. améliore la coopération entre les institutions publiques et les institutions privées, ou
- f. sert à améliorer la coopération dans et entre les agglomérations, et entre celles-ci et l'espace rural.

Art. 4 Mesures d'accompagnement

La Confédération prend des mesures pour:

- a. améliorer la coordination et la coopération entre la politique régionale et ses autres politiques sectorielles;
- b. mettre sur pied et exploiter un système d'observation de l'évolution structurelle régionale;
- c. permettre le transfert de savoir dans les différentes entités territoriales, et
- d. garantir l'acquisition, par les responsables, des qualifications nécessaires à la préparation et à la réalisation des projets visés à l'art. 3, al. 1.

Art. 5 Conditions et charges

¹ Les bénéficiaires d'une aide financière selon l'art. 3 sont tenus d'engager une part appropriée de fonds propres.

² Ils prennent les mesures adéquates pour surveiller la réalisation et l'évaluation des projets bénéficiant d'une aide.

³ L'octroi d'une aide financière peut, selon les cas, être subordonné à des conditions et des charges spécifiques.

Chapitre 2 Politique des grandes entités territoriales

Art. 6 Priorités de l'aide

¹ L'Assemblée fédérale fixe, dans un programme d'action pluriannuel:

- a. les priorités de l'aide pour la politique des grandes entités territoriales, et
- b. les mesures d'accompagnement nécessaires.

² Les cantons participent à l'élaboration des programmes d'action pluriannuels.

Art. 7 Crédit-cadre

¹ Les Chambres fédérales arrêtent un crédit-cadre limité dans le temps pour le financement du programme d'action pluriannuel.

² Elles tiennent compte de la situation des finances de la Confédération et des besoins des entités régionales et des cantons.

³ Le Conseil fédéral arrête la forme et les taux maximaux des aides financières en fonction du crédit-cadre et des priorités de l'aide.

Art. 8 Mise en œuvre

¹ La Confédération conclut avec les cantons, dans le cadre du programme d'action pluriannuel, des conventions de prestations pluriannuelles de mise en œuvre des projets conformément à l'art. 3, al. 2, let. a à e, et leur octroie un budget global dans les limites des crédits approuvés.

² Le programme d'action pluriannuel règle la procédure de mise en œuvre pour les projets visés à l'art. 3, al. 2, let. f.

Art. 9 Evaluation des programmes d'action pluriannuels

La Confédération pourvoit à l'évaluation des programmes d'action pluriannuels et présente un rapport aux Chambres fédérales lorsqu'elle présente un nouveau programme d'action pluriannuel et sollicite un nouveau crédit-cadre.

Chapitre 3 Politique des petites entités territoriales

Section 1 Mise en œuvre

Art. 10 Régions visées

¹ La politique des petites entités territoriales est limitée aux zones dont les problèmes et le potentiel de développement sont typiques des zones de montagne ou des zones rurales.

² Le Conseil fédéral détermine ces zones en s'appuyant sur les indications des cantons.

³ Les communes qui, au sein de ces zones, forment un ensemble géographique et économique et qui entendent réaliser des tâches en commun peuvent se grouper en régions. Les structures régionales existantes doivent être prises en compte, pour autant qu'elles soient conformes au but de la présente loi.

Art. 11 Fondation

¹ La Confédération institue une Fondation de développement régional de droit public dotée de la personnalité juridique pour mettre en œuvre et financer la politique des petites entités territoriales.

² Le siège de la fondation et le secrétariat général sont en Suisse. Ils peuvent être dans des sites distincts.

³ Les dispositions relatives aux organes de la fondation, aux attributions internes, à la procédure et à la surveillance de la fondation sont réglées dans l'annexe.

Art. 12 Mission

¹ La fondation octroie des aides financières à des projets relevant de la politique des petites entités territoriales.

² Dans les zones à faible potentiel économique, elle peut aussi soutenir des initiatives, programmes ou projets de portée locale ou communale. Elle fixe le périmètre de ces zones de concert avec les cantons.

³ Elle peut contribuer financièrement aux prestations et aux frais des organismes de développement régional, des responsables régionaux ou d'autres acteurs régionaux, dans la mesure où ils contribuent à la réalisation du but de la présente loi.

⁴ Elle décerne périodiquement aux organismes de développement régional, aux responsables régionaux ou à d'autres acteurs régionaux méritants un prix d'encouragement en reconnaissance de prestations exceptionnelles fournies dans l'esprit de la présente loi.

⁵ Elle assume les droits et obligations visés à l'art. 14, al. 2.

⁶ Elle travaille en partenariat avec la Confédération, les cantons, les organismes de développement régional et les institutions, organisations ou autres acteurs suisses ou étrangers de la politique régionale.

Art. 13 Conditions et restrictions

¹ En plus des principes énoncés à l'art. 2 et des conditions prévues à l'art. 3, al. 2, la fondation tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des conditions et des restrictions suivantes:

- a. elle soutient essentiellement les initiatives, programmes et projets novateurs qui ont valeur de modèle, qui contribuent à l'exploitation des potentiels régionaux et fournissent un apport substantiel au développement durable;
- b. elle veille à ne soutenir que les investissements dans des infrastructures de développement qui font partie d'un système de valeur ajoutée;
- c. elle tient compte de l'aménagement du territoire et des politiques sectorielles de la Confédération qui ont une incidence territoriale.

² La fondation soutient uniquement les projets des cantons qui ont versé leur contribution annuelle au capital de la fondation.

Section 2 Financement

Art. 14 Capital de la fondation

¹ Le capital de la fondation comprend:

- a. le solde du fonds d'aide aux investissements dans les régions de montagne au moment de la création de la fondation;
- b. le produit des intérêts annuels, les amortissements et les garanties fournies sur les prêts d'aides aux investissements de la Confédération en vertu de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM)⁵⁸;
- c. les versements des cantons, et
- d. les éventuelles participations de tiers.

² La Confédération transfère à la fondation le solde du fonds d'aide aux investissements dans les régions de montagne, avec tous les droits et obligations attachés aux créances et aux engagements découlant des aides aux investissements non échues octroyées aux termes de la LIM et des aides financières versées au titre de l'arrêté fédéral du 21 mars 1997 instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural⁵⁹.

³ L'ensemble des versements des cantons se monte au moins à la moitié des contributions de la Confédération. Le Conseil fédéral définit les critères de calcul des parts cantonales.

Art. 15 Gestion du patrimoine

¹ La fondation place les fonds qui lui sont versés sur les marchés financiers pour les faire fructifier.

² Elle détermine sa stratégie de placement et édicte des directives sur la gestion de son patrimoine.

⁵⁸ RS 901.1

⁵⁹ RS 901.3

Chapitre 4 Dispositions transitoires et dispositions finales

Art. 16 Financement

¹ La fondation peut, jusqu'en 2025, prélever des fonds sur le capital de la fondation si le produit du capital et du patrimoine se révèle insuffisant pour remplir sa mission. Le Conseil fédéral fixe le volume maximum des prestations annuelles que la fondation peut verser.

² À partir de 2025, la fondation devra financer ses prestations et ses frais d'exploitation exclusivement par le produit de son capital et de son patrimoine restant.

Art. 17 Dispositions transitoires

Les prêts d'aide aux investissements repris par la fondation demeurent régis par les dispositions de la loi en vertu desquelles ils ont été octroyés et versés jusqu'à leur amortissement intégral.

Art. 18 Exécution

¹ Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

² La Confédération exécute la présente loi.

Art. 19 Coopération

¹ La Confédération assure la coopération avec les cantons, les zones de montagne, les zones rurales et les agglomérations.

² Elle veille à la communication entre les différents services fédéraux.

Art. 20 Voies de droit

¹ Les décisions de la Confédération sont soumises aux règles de procédure et de droit prévues par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative⁶⁰ et l'organisation judiciaire du 16 décembre 1943⁶¹.

² Les décisions de la fondation sont définitives.

Art. 21 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM)⁶² est abrogée.

Art. 22 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

⁶⁰ RS 172.021

⁶¹ RS 173.110

⁶² RS 901.1

Annexe (art. 11, al. 3)

Fondation de développement régional

A. Organes de la fondation

1 Conseil de fondation

- 1.1 Le conseil de fondation est composé du président et de six à dix autres personnes.
- 1.2 Les membres du conseil de fondation sont nommés par le Conseil fédéral pour une période de quatre ans, sur proposition du Département fédéral de l'économie (département). Ils peuvent exercer leurs fonctions durant trois mandats au maximum.
- 1.3 La Confédération, les cantons et les régions doivent être équitablement représentés au sein du conseil de fondation.
- 1.4 Le département fait ses propositions après avoir pris contact avec la Conférence des gouvernements cantonaux et la Conférence des secrétaires des régions de montagne suisses.

2 Commissions

- 2.1 Le conseil de fondation peut instituer des commissions et leur transférer des compétences décisionnelles propres.
- 2.2 Il désigne entre ses membres une commission des finances.

3 Secrétariat général

- 3.1 La fondation institue un secrétariat général dirigé par un secrétaire général.
- 3.2 Le secrétaire général est désigné par le conseil de fondation.
- 3.3 La nomination du reste du personnel incombe au secrétariat général.

4 Organe de révision

Le Conseil fédéral institue un organe de révision indépendant du conseil de fondation.

B Attributions

1 Conseil de fondation

Le conseil de fondation:

- a. arrête le siège de la fondation et la localisation du secrétariat général;
- b. nomme le secrétaire général;
- c. arrête la stratégie de placement, édicte des directives régissant la gestion du patrimoine et la délègue par mandat;
- d. rédige les statuts et le règlement intérieur et les soumet au Conseil fédéral pour approbation;
- e. détermine les commissions qui doivent être instituées et désigne leurs membres;
- f. approuve les programmes d'action pluriannuels;
- g. surveille l'activité des commissions et du secrétariat général;
- h. adopte le budget, le rapport annuel et les comptes annuels;
- i. fixe, sur proposition du secrétariat général, les aides financières visées à l'art 12, al. 1 à 3, lorsqu'elles dépassent 500 000 francs;
- j. attribue périodiquement le prix d'encouragement, et
- k. veille à une large information du public.

2 Commission des finances

La commission des finances:

- a. soumet au conseil de fondation un projet de stratégie de placement et les directives régissant la gestion du patrimoine;
- b. fait des propositions au conseil de fondation concernant l'attribution de mandats à des instituts de gestion de fortune;
- c. surveille les activités des instituts de gestion de fortune mandatés et présente périodiquement un rapport au conseil de fondation.

3 Secrétariat général

Le secrétaire général:

- a. dispose d'une voix consultative aux réunions du conseil de fondation;
- b. veille au bon fonctionnement du secrétariat général;
- c. décide de l'octroi des aides financières visées à l'art 12, al. 1 à 3, lorsqu'elles sont inférieures à 500 000 francs;
- d. remplit toutes les tâches dont la responsabilité n'incombe pas à un autre organe;
- e. représente la fondation vis-à-vis des cantons, des régions et des autres organisations et institutions suisses ou étrangères.

4 Organe de révision

L'organe de révision:

- a. contrôle que la comptabilité et les comptes annuels sont établis conformément à la loi, aux statuts, au règlement et au programme d'activité;
- b. peut consulter tous les documents nécessaires et demander des informations orales ou écrites aux organes de la fondation;
- c. établit, à l'attention du conseil de fondation, un rapport annuel sur les résultats des contrôles qu'il a effectués en vertu de la let. a.

C Procédure et surveillance

1 Statuts

Le conseil de fondation édicte des statuts, qu'il soumet à l'approbation du Conseil fédéral.

2 Règlement

2.1 La fondation définit dans un règlement la forme, les taux maximaux, la procédure et les modalités d'octroi des aides financières.

2.2 Le règlement est soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

3 Programme d'activité

3.1 La fondation arrête son programme d'activité tous les quatre ans.

3.2 Elle tient compte des résultats des évaluations, des objectifs stratégiques assignés par la Confédération à la politique régionale et des besoins des zones de montagne et des zones rurales.

3.3 Le programme d'activité est soumis au département pour approbation.

4 Surveillance

- 4.1 La fondation est placée sous la surveillance du département et sous la haute surveillance du Conseil fédéral.
- 4.2 Ces autorités contrôlent si les dispositions de la présente loi et des statuts sont observées et si la fondation emploie ses ressources conformément à son but.
- 4.3 Un exposé de l'activité de la fondation doit figurer dans le rapport de gestion du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale.

5 Evaluation

Le conseil de fondation évalue périodiquement les initiatives, programmes et projets bénéficiant d'aides financières ainsi que l'activité des organes de la fondation; il veille à l'échange de connaissances et d'informations en rapport avec les projets soutenus.

ANNEXES

ANNEXE 1: MODÈLE DE FINANCEMENT «FONDATION DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL» (EN MILLIONS DE FRANCS)

ANNÉE	Recettes / Capital				Dépenses / Utilisation des moyens				Capital
	Remboursement de prêts	Prestations des cantons	Produit du capital (3%)	Recettes totales	Versements sur dossiers LIM ou Regio Plus en cours	Aides financières (nouvelles)	Frais d'administration	Dépenses totales	
2006	217.9	0.0	0.0	217.9	0.0	0.0	0.0	0.0	217.9
2007	90.0	36.0 ⁶³⁾	6.5	132.5	121.0	40.0	0.5	161.5	188.9
2008	90.9	45.5	5.7	142.0	57.0	40.0	0.5	97.5	233.4
2009	89.3	44.7	7.0	141.0	30.0	40.0	0.5	70.5	303.9
2010	86.3	43.2	9.1	138.6	24.1	40.0	0.6	64.7	377.8
2011	83.8	41.9	11.3	137.0	3.9	40.0	0.6	44.5	470.4
2012	77.3	38.7	14.1	130.1	0.0	40.0	0.6	40.6	559.8
2013	72.3	36.2	16.8	125.2	0.0	40.0	0.6	40.6	644.5
2014	68.7	34.4	19.3	122.4	0.0	40.0	0.6	40.6	726.3
2015	65.8	32.9	21.8	120.5	0.0	40.0	0.6	40.6	806.1
2016	64.7	32.4	24.2	121.2	0.0	40.0	0.6	40.6	886.7
2017	63.2	31.6	26.6	121.4	0.0	40.0	0.7	40.7	967.5
2018	60.0	30.0	29.0	119.0	0.0	40.0	0.7	40.7	1'045.8
2019	55.8	27.9	31.4	115.1	0.0	40.0	0.7	40.7	1'120.2
2020	50.8	25.4	33.6	109.8	0.0	40.0	0.7	40.7	1'189.4
2021	45.0	22.5	35.7	103.2	0.0	40.0	0.7	40.7	1'251.8
2022	39.1	19.6	37.6	96.2	0.0	40.0	0.7	40.7	1'307.3
2023	33.9	17.0	39.2	90.1	0.0	40.0	0.7	40.7	1'356.6
2024	26.6	13.3	40.7	80.6	0.0	40.0	0.8	40.8	1'396.5
2025	20.5	10.3	41.9	72.6	0.0	41.1	0.8	41.9	1'427.2
2026	15.7	7.9	42.8	66.4	0.0	42.0	0.8	42.8	1'450.8
2027	10.2	5.1	43.5	58.8	0.0	42.7	0.8	43.5	1'466.1
2028	4.2	2.1	44.0	50.3	0.0	43.2	0.8	44.0	1'472.4
2029	1.4	0.7	44.2	46.3	0.0	43.3	0.8	44.2	1'474.5
2030	0.0	0.0	44.2	44.2	0.0	43.4	0.8	44.2	1'474.5
Total	1'433.4	598.8	670.3	2'702.4	236.0	975.8	16.2	1'227.9	

Source: Calculs propres

⁶³ Les prestations des cantons pour 2007 correspondent à la moitié du solde du fonds à la fin de 2006 (218 millions de francs), à laquelle s'ajoutent les remboursements de prêts prévus en 2007 (90 millions), déduction faite des versements devant encore être effectués dans le cadre de dossiers LIM et Regio Plus en cours (236 millions).

ANNEXE 2: EXEMPLES DE PROJETS RÉGIONAUX FAVORISANT L'ESPRIT D'ENTREPRISE, LES PROCESSUS D'INNOVATION ET LES SYSTÈMES DE VALEUR AJOUTÉE

Esprit d'entreprise

Projets permettant de stimuler l'esprit d'entreprise sur le plan régional

1. Technopôle virtuel interjurassien: habituellement, un technopôle concentre des équipements destinés à la formation, des instituts de recherche, des prestataires de services et des entreprises de haute technologie. C'est un centre de compétences régional dynamique, qui favorise le transfert de connaissances et, parfois, la création d'entreprises. Le projet lancé par la ville de Moutier s'inscrit dans cette perspective et s'appuie sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour mettre en réseau les compétences, dispersées, de la région. Le technopôle vise à mettre en valeur et à faire connaître des institutions susceptibles de soutenir et d'encourager les entreprises dans leurs activités économiques. Il s'agit de faire progresser le développement industriel du Jura bernois et du canton du Jura en utilisant mieux les synergies et en donnant l'accès au savoir-faire extérieur en cas de besoin.
2. TECHNO-pôle Sierre: le TECHNO-pôle de Sierre est un centre de compétences en matière de systèmes d'information. Il regroupe plusieurs entreprises, des centres de recherche ainsi qu'une pépinière d'entreprises. L'informatique de gestion est le point fort des partenaires du TECHNO-pôle. On y trouve des compétences en matière de technologies de développement orientées objet, de technologies internet et intranet, de gestion documentaire et groupware, d'audits de systèmes d'information, de conseils en stratégie informatique, de gestion de production assistée par ordinateur, etc. (www.technopole.ch)
3. Neode: un parc technologique et scientifique a été lancé sous ce nom dans le canton de Neuchâtel. Ce canton dispose d'un grand savoir-faire dans les domaines de la microtechnique et de la haute précision grâce à l'industrie horlogère et les branches qui lui sont proches. Ces atouts doivent désormais déboucher sur un centre de compétences pour la microtechnique d'importance européenne. À cette fin, on cherche à réunir les compétences scientifiques en matière de microtechnique de l'Université de Neuchâtel et de la haute école spécialisée de l'Arc jurassien et à développer une collaboration étroite avec le Centre suisse d'électronique et de microtechnique SA (CSEM) et les écoles polytechniques fédérales. Neode a été conçu dans le cadre du Réseau urbain neuchâtelois (RUN). Le parc scientifique et technologique est développé simultanément sur deux sites, à Neuchâtel et au Crêt-de-Loche (entre La Chaux-de-Fonds et Le Locle). Le parc scientifique mettra quelque 4000 m² à disposition, le but étant de soutenir le développement d'une dizaine d'entreprises par année dans chacun des deux centres. Les investissements s'élèveront à quelque 15 à 18 millions de francs. Par ailleurs, une nouvelle société financière, Finergence, offrira un coup de pouce initial aux jeunes pousses. Les nouveaux locaux de Neode à la Chaux-de-Fonds seront inaugurés à la fin de 2004. (www.neode.ch)

Projets à fort potentiel en termes de partenariat entre les centres et la périphérie

1. Nouveaux entrepreneurs: chaque mois, le «nouvel entrepreneur du mois» ainsi que des nouvelles entreprises seront présentés sous la rubrique économique du quotidien régional concerné (Südostschweiz, Neue Luzerner Zeitung, Basler Zeitung, etc.). Le choix est effectué par un organe consultatif. Le nouvel entrepreneur bénéficie ainsi d'une occasion de se faire connaître d'un large public et de nouer des contacts avec des clients potentiels. Par ailleurs, une société d'encouragement a été créée dans le but de favoriser, en Suisse, l'émergence d'un climat qui encourage les entrepreneurs novateurs à se lancer et à prendre des risques. Les nouvelles entreprises doivent pouvoir bénéficier d'une aide de départ. Il convient, en outre, de mettre en place des conditions-cadre attrayantes en matière de formation, de transports, d'infrastructures, de culture, de fiscalité, de procédures d'autorisation, etc. Cette initiative a vu le jour dans le Nord-Ouest du pays et s'est déjà étendue, grâce aux partenariats existants avec les médias régionaux et

les organes consultatifs régionaux, à la Suisse centrale et au Sud-Est de la Suisse. (www.neuunternehmer.ch)

2. YES!: cette initiative vise à développer dans toutes les régions linguistiques du pays, ainsi que dans un contexte international, des mesures de formation et de promotion économique. Elle cherche en particulier à lancer, à concevoir et à réaliser, de manière autonome ou dans des communautés de travail, des projets d'entreprise destinés aux jeunes et limités dans le temps. (www.young-enterprise.ch)
3. z-link: cette plate-forme interdisciplinaire rattachée à l'Université de Zurich entend permettre les échanges entre les hautes écoles zurichoises et les milieux économiques et politiques dans le but de développer en commun des formes de coopération prometteuses et de favoriser les processus innovateurs. (www.z-link.ch)

Processus innovateurs grâce à l'accès au savoir-faire

1. Auto-ID Center: sur l'initiative du Massachusetts Institute of Technology (MIT) et de différentes grandes entreprises, Auto-ID Center, dont le volet suisse est dirigé par l'Institut Icare de Sierre, prévoit d'introduire le «e-tag», un système d'étiquetage électronique universel permettant d'assurer la traçabilité des produits pendant toute leur durée de vie. Les exigences des consommateurs et les directives de l'UE réclament une gestion globale de l'information et de nouvelles prestations à tous les niveaux de la chaîne de création de valeur, de la production à la consommation. Auto-ID Center vise à créer des emplois et à offrir de nouvelles prestations dans le domaine de l'internet et permet d'acquérir de l'expérience dans les formes de collaboration en réseau. Cette nouvelle technologie doit donner des avantages concurrentiels aux produits agricoles et industriels de la région.
2. Haute école spécialisée et PME: le canton de Lucerne souffre depuis quelques années d'un taux de croissance moins élevé que la moyenne. Les emplois et la population étant en grande partie concentrés dans la ville et l'agglomération de Lucerne, les zones rurales périphériques du canton ne profitent guère du développement économique. Des exemples pratiques développés dans le cadre du projet tentent de déterminer le rôle et les tâches que la haute école spécialisée de Suisse centrale est susceptible d'assumer dans des réseaux d'innovation. L'objectif est de contribuer au renforcement de la capacité d'innovation et à l'amélioration de la commercialisation des innovations de PME situées en zone rurale.

Systèmes de valeur ajoutée et pôles régionaux (*clusters*)

1. Pôle régional du bois de Basse-Autriche: le pôle régional du bois de Basse-Autriche n'est pas uniquement une plate-forme, mais aussi un moteur pour la foresterie et l'industrie du bois de cette province autrichienne. Sa réussite tient au fait qu'il a permis à la région d'occuper une place de leader dans les domaines du forestage et de l'industrie du bois, par exemple en termes de nouveaux marchés, de nouveaux produits, etc. Le pôle régional du bois de Basse-Autriche est un réseau porté par des entreprises novatrices. Pour la province, le pôle est un instrument économique régional permettant de mettre en réseau les petites et moyennes entreprises, qui composent la plus grande partie de son tissu économique, et de les rendre ainsi plus concurrentielles (www.holzcluster-noe.at).
2. Pôle régional de nanotechnologie du lac de Constance: la nanotechnologie laisse entrevoir des possibilités d'amélioration de produits dans de nombreuses branches, crée de nouveaux produits et de nouvelles prestations et porte en germe un potentiel de croissance important. De nombreuses entreprises et institutions de la région du lac de Constance, en particulier du canton de Saint-Gall, ont su reconnaître les chances offertes par cette nouvelle technologie. Celle-ci doit devenir un des points forts de la région grâce à la réunion des forces existantes. Le développement du pôle régional permettra de rendre accessible en particulier à des entreprises de zones économiques en

redéploiement le savoir-faire existant, ce qui devrait contribuer à dynamiser encore plus ces zones. Le canton de Saint-Gall assume un rôle de leader dans ce projet.

ANNEXE 3: PÔLES RÉGIONAUX ET SYSTÈMES DE VALEUR AJOUTÉE⁶⁴

AREA Access to Regional Economic Approaches 4-1

René L. Frey et Stefan Schaltegger: «Regionale Mikroökonomie»

Chapitre 4:

Microéconomie régionale: Site, sol et structure du paysage

René L. Frey et Stefan Schaltegger

4.2.4.2 Pôles régionaux

Comme le concept d'agglomération, l'idée de pôle régional postule que la concentration territoriale de caractéristiques définies est décisive pour la réussite économique d'un site.

On entend par pôle régional (cluster) l'*accumulation de caractéristiques spécifiques qui influent les unes sur les autres et se renforcent mutuellement* (Brugger & Kärcher 1992; Frey 1995, 301; Lasuén 1973). Brugger et Kärcher distinguent quatre types de pôles régionaux:

Les *pôles géographiques* sont caractérisés par la taille, le potentiel du marché et des infrastructures développées.

Les *pôles sectoriels* se développent dans des branches économiques dont la chaîne de valeur ajoutée est caractérisée par d'importants effets de développement et de rétroaction. Les entreprises exportatrices fortes et l'industrie de la sous-traitance qui leur est liée contribuent dans une grande mesure à créer des pôles sectoriels.

Les *pôles fonctionnels* sont créés par la concentration de prestations générant de la valeur ajoutée (en particulier les banques et les assurances) et des activités spécifiques à haute valeur (en particulier les activités de conseil) destinées à favoriser les processus de décision des entreprises.

Les *pôles d'innovation* sont caractérisés à la fois par un phénomène de concentration géographique et le développement d'un réseau d'institutions de recherche et de développement qui génère une forte dynamique d'innovation.

La constitution de pôles exige une concentration géographique d'avantages comparatifs spécifiques, raison pour laquelle elle ne peut avoir lieu que dans les pôles urbains, les agglomérations et les espaces suburbains de grands centres. Le caractère du lieu d'implantation est déterminé par le développement des différents types de pôles à l'échelle locale. La concentration d'activités de services contribue avant tout au développement de pôles fonctionnels et de pôles d'innovation. Les pôles sectoriels se développent avant tout dans le sillage d'entreprises multinationales tournées vers l'exportation tandis que les pôles géographiques sont le fruit de la concentration d'entreprises et de ménages disposant d'un certain pouvoir d'achat.

⁶⁴ Extrait de Frey, R. L., Gmünder, M., Regionen und Städte im Wettbewerb, documentation du cours «Regional- und Stadtkonomie», chapitre 4 «Regionale Mikroökonomie», WWZ Uni de Bâle, semestre d'hiver 2003 - 2004

ANNEXE 4: DOUZE PRINCIPES/RECOMMANDATIONS DE L'ÉTUDE DE L'OCDE «LES VILLES ET LES RÉGIONS DANS LA NOUVELLE ÉCONOMIE APPRENANTE»

Conditions-cadre du processus d'apprentissage

1. Assurez-vous de l'existence d'une offre de formation solide, de qualité et à même de proposer un apprentissage tout au long de la vie (formation permanente).
2. Adaptez le système d'enseignement et de formation régional afin de former des spécialistes qualifiés en fonction des besoins de l'économie locale, de sorte que les effets d'apprentissage individuel puissent être transférés intégralement sur le système d'apprentissage organisationnel.
3. Créez des conditions-cadre permettant d'améliorer l'apprentissage organisationnel aussi bien au niveau des entreprises et des organisations qu'entre les entreprises et les organisations. Rendez les entreprises attentives aux avantages de ces formes d'apprentissage.
4. Facilitez les formes efficaces d'apprentissage organisationnel non seulement pour un choix prédéfini de branches à haute valeur technologique, mais pour toutes les entreprises et organisations de l'économie régionale qui disposent d'un potentiel de développement de capacités innovantes.
5. Identifiez soigneusement les ressources de la région (industries existantes, offres de formation, équipements de recherche, capital social, etc.) afin de déterminer si elles constituent plutôt un obstacle au développement régional ou si elles peuvent soutenir de manière judicieuse le développement de stratégies innovantes.
6. Soyez ouverts à de nouvelles conditions-cadre sociales et économiques en particulier lorsqu'elles permettent de «désapprendre» et d'adapter des pratiques et des savoirs dépassés (y compris ceux des responsables politiques) hérités d'institutions régionales du passé.

Mécanismes des régions apprenantes

9. Accordez une grande importance aux mécanismes qui, premièrement, assurent la coordination de politiques habituellement développées de manière cloisonnée (R & D, science et technologie, éducation et formation, etc.) et qui, deuxièmement, contribuent à coordonner les tâches des différents niveaux de gouvernement (régional, national, supranational).
10. Développez des stratégies visant à favoriser les formes adaptées de capital social, clé de l'innovation et renfort de l'apprentissage organisationnel.
11. Évaluez les corrélations entre la participation à l'apprentissage individuel, aux innovations et aux changements sur le marché du travail en tenant compte, en particulier, du risque d'exclusion de certains groupes de population de la région.
12. Assurez-vous que les stratégies d'apprentissage et d'innovation sont soutenues par la population de la région en mutation.

ANNEXE 5: TROIS MODÈLES DE COLLABORATION TRIPARTITE

Les trois modèles prioritaires de collaboration tripartite «zones rurales et de montagne». Propositions établies sur la base d'une analyse de documents, d'interviews et d'un atelier qui s'est tenu le 14 novembre 2003 et auquel ont participé le seco, l'OFAG, l'ODT, l'OFJ, la CDEP, la CdC, l'USAM et le SAB. Urs Bolz et Thomas Reitze, de PricewaterhouseCoopers, Berne, ont œuvré en qualité d'experts et ont été responsables de la réalisation de l'atelier ainsi que de la rédaction du rapport final.

Modèle 1: La CTRM, alter ego de la CTA

Brève description

- Mise en œuvre du postulat Stadler
- Nouvelle conférence autonome
- Sur le fond, organisation, tâches et fonction analogues à la CTA; mais optimisation
- Seraient représentés: la Confédération (8), les cantons (8), l'USAM (4), le SAB (4)
- Limité dans le temps pour commencer

Avantages	Désavantages
– même poids politique que la CTA	– nécessite une coordination importante avec la CTA
– les expériences de la CTA peuvent être reprises 1:1	– les politiques sectorielles sont traitées en parallèle: pratiquement impossible à gérer (s'il s'agit de dossiers majeurs)
– aspect psychologique: villes et campagnes sont placées sur un pied d'égalité	– important investissement administratif supplémentaire
– possibilité d'améliorer la coopération entre la Confédération, les cantons et l'espace rural	– organe plutôt lourd, peu flexible
	– absence d'une politique globale ville-campagne

Appréciation (sur la base des interviews et de l'atelier):
--

Tous les partenaires interviewés estiment qu'il serait envisageable de créer un organe autonome. On pourrait profiter à cet égard des expériences réalisées avec la CTA. Certaines améliorations sont actuellement discutées au sein de cette dernière. Le nouvel organe pourrait intégrer d'office ces modifications et la CTA pourrait elle aussi profiter des idées d'amélioration émise dans le cadre de la CTRM. Il y a par contre l'unanimité sur le fait que ce modèle risque de compliquer les structures et de susciter beaucoup plus de travail sur le plan administratif. La Confédération, les cantons, les communes et les associations concernées risquent d'atteindre leurs limites en termes de capacités si une conférence tripartite supplémentaire était créée. Les processus internes horizontaux seraient très lourds.

Modèle 2: Conférences *ad hoc*

Brève description:

- Pas de nouvel organe politique autonome
- Mise sur pied périodique d'une conférence «Zones rurales et de montagne» (fonction politique)
- Formation d'un groupe tripartite permanent (tâche première: développement d'une base cohérente pour la politique structurelle, coordination technique des politiques menées, préparation des conférences)

Avantages	Désavantages
– on s'épargne les coûts administratifs d'un organe permanent (à voir)	– L'espace rural se sentira défavorisé
– si cela s'avère nécessaire et judicieux, une plate-forme politique serait déjà en place	– nécessité de coordination avec la CTA
– la collaboration tripartite peut se développer par le biais du groupe permanent	– manque de continuité du dialogue politique
– grande souplesse en ce qui concerne la planification des travaux et leur coordination avec les autres activités menées dans le cadre de la NPR et de la CTA	

Appréciation (sur la base des interviews et de l'atelier):

La combinaison d'un organe politique convoqué de cas en cas et d'un groupe de travail permanent constitue une alternative qu'il vaut la peine d'examiner. Elle permet de tenir compte des différentes attentes et est bien plus souple et moins lourde qu'un organe politique permanent. En outre, ce modèle présente une solution habile dans la mesure où la discussion ne se place pas sur le terrain institutionnel. Les compétences devraient toutefois être clairement définies.

Modèle 3: Création d'une «grande conférence tripartite»

Brève description:

- Conception d'une «grande conférence tripartite»; intégration de la CTA actuelle (dépasser le cadre de la NPR)
- Prise en compte des domaines transversaux concernés et de toutes les politiques sectorielles ayant des incidences territoriales
- Seraient représentés: la Confédération (8), les cantons (8), l'USAM (4), le SAB (?); autres:?
- formation d'un nouveau groupe de travail technique «Zones rurales et de montagne»

Avantages	Désavantages
– tous les domaines politiques ayant un effet sur le territoire sont traités au sein d'un organe unique	– résistance des villes et des agglomérations (dans un premier temps du moins)
– pas de structures parallèles	– ordre du jour hétérogène
– agglomérations et espace rural sur un pied d'égalité en ce qui concerne la politique touchant au territoire	– la nouvelle CT sera confrontée à l'opposition ville-campagne (désavantage à court terme, avantage à long terme)
	– le consensus politique demande du temps

Appréciation (sur la base des interviews et de l'atelier):

Sur le fond, une «grande conférence tripartite» comporte de grands avantages. Elle permet une approche globale des dossiers. On s'économise les efforts impliqués par l'existence de plusieurs interfaces. Toutefois, un tel agrandissement pourrait freiner l'avancement des travaux. Dans un avenir immédiat, il n'est pas envisageable, du point de vue politique, de fondre la CTA dans une «grande conférence tripartite». D'une part, la CTA est encore trop récente pour que des modifications fondamentales puissent déjà se justifier; d'autre part, cette variante ne répondrait pas aux attentes actuelles des représentants des régions de montagne et de l'espace rural ni à celles des membres actuels de la CTA. À terme toutefois, l'idée d'une «grande conférence tripartite» est un objectif partagé par toutes les parties concernées.

ANNEXE 6: GLOSSAIRE

Approche par le bas / par le haut	=	On parle d'approche par le bas (<i>bottom up</i>) ou par le haut (<i>top down</i>) pour établir la distinction entre les projets qui sont le fruit d'une initiative allant «de bas en haut» (c.-à-d. d'une initiative privée, communale ou régionale) et ceux qui résultent d'une initiative allant «de haut en bas» (émanant de la Confédération).
Benchmarking	=	v. parangonnage
Cluster	=	v. pôle
Commission d'experts	=	Commission d'experts «Réexamen et nouvelle conception de la politique régionale»
Contrôle de gestion (<i>controlling</i>)	=	Le contrôle de gestion consiste à examiner si les moyens investis dans un projet ou programme sont gérés dans les règles de l'art, c.-à-d. selon des normes professionnelles. Il ne consiste ni à juger de la qualité, de la pertinence ou de l'effectivité des résultats d'une mesure ni à mettre ces résultats en question.
Controlling	=	v. contrôle de gestion
Évaluation	=	Opération consistant à recueillir et analyser systématiquement certaines informations dont on ne dispose pas de manière habituelle et portant sur divers aspects d'un sujet donné (p. ex. projet, programme ou intervention) en vue de pouvoir exercer sur le sujet un jugement critique.
Gouvernance	=	La notion de gouvernance couvre non seulement la notion de gouvernement d'entreprise, mais également celle de gouvernement en termes politiques. Dans le cas de la NPR, p. ex., il s'agit de savoir comment la Confédération met en œuvre, dans sa pratique gouvernementale, les notions de subsidiarité et de partenariat avec les cantons et/ou les particuliers. Une bonne gouvernance de la nouvelle politique régionale serait que les régions et les cantons mettent à profit leurs potentiels (esprit d'entreprise et innovation) avec le soutien de la Confédération et puissent ainsi accroître leur compétitivité, et qu'en même temps la Confédération atteigne son but, à savoir que les mesures qu'elle met en œuvre permettent aux cantons et régions de contribuer substantiellement à ce que la Suisse retrouve un chemin de croissance durable.

InnoTour	=	AF encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme
INTERREG	=	Initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale
LEADER	=	Initiative communautaire ayant pour but de soutenir, dans les régions défavorisées de l'UE, des actions novatrices dans le domaine du développement rural.
LIM	=	LF du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
Monitorage	=	Dans le contexte de l'évaluation d'un projet ou d'un programme, le monitorage est le contrôle périodique des progrès réalisés en fonction des objectifs donnés (p. ex. la statistique annuelle des participants à un cours). Normalement, il n'est pas utilisé pour réexaminer les objectifs, la pertinence ou le sens d'une mesure.
Parangonnage (<i>benchmarking</i>)	=	Comparaison entre les prestations fournies par une structure et celles produites par d'autres structures identiques ou analogues (en l'occurrence par les régions) afin d'apprendre des «meilleurs» quels sont les processus optimaux. L'étude de parangonnage est un élément de la gestion de la qualité qui prend en compte des organisations comparables par rapport à une problématique donnée. Cette étude comparative permet d'établir qui assume telle ou telle tâche de la manière la plus efficace (pratiques d'excellence).
Périmètre	=	Délimitation du champ d'application territorial de la loi.
Pôle (<i>cluster</i>)	=	Secteur de développement économique régional lié à un territoire bien défini, sur lequel sont réunies certaines conditions institutionnelles et infrastructures entrepreneuriales, et qui tend de ce fait à constituer un pôle pour certaines activités spécifiques.
Politique d'organisation du territoire	du =	La politique d'organisation du territoire consiste, pour l'État ou des institutions qui lui sont proches, à mettre en œuvre des instruments propres à réaliser un aménagement, une utilisation et un développement

adéquats du territoire visé.

Politique régionale	=	La politique régionale directe de la Confédération comprend l'ensemble des mesures prises par l'État pour fournir une aide directe au développement régional. Le but est de renforcer la productivité et la compétitivité dans les zones rurales, les zones de montagne et les zones frontalières en encourageant l'esprit d'entreprise, l'innovation, le développement de systèmes de valeur ajoutée et de pôles d'activité. Par le terme de politique régionale indirecte, on entend les effets indirects des diverses politiques sectorielles sur le développement régional.
Politique régionale axée sur la compensation	=	La politique régionale a été longtemps conçue essentiellement comme une politique de péréquation. Dans l'optique de la compensation, les zones territoriales économiquement faibles occupent le centre de l'attention. Cette politique vise à réduire les déséquilibres économiques.
Politique régionale axée sur la croissance	=	Pour améliorer la compétitivité sur l'ensemble du territoire national, la politique régionale doit aussi contribuer à la croissance. Les régions doivent être dotées des moyens leur permettant d'exploiter leur potentiel de développement endogène ou de tirer profit des impulsions venant des centres afin d'améliorer leur compétitivité et de créer des emplois.
Regio Plus	=	AF du 21 mars 1997 instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural
Service public	=	Le service public, qui découle d'un choix politique, assure la desserte de base en biens d'infrastructure et en prestations de service.
Système de valeur ajoutée	=	Système sociotechnique comprenant la production, la distribution et la commercialisation de produits et de services (p. ex. répartition du travail au sein d'un réseau d'entreprises). Synonyme: système de création de valeur.

ANNEXE 7: ABRÉVIATIONS

BAK	=	Institut de recherche «Basel Economics SA»
CdC	=	Conférence des gouvernements cantonaux
CER-E (CER-N)	=	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (ou du Conseil national)
CGCA	=	Conférence gouvernementale des cantons alpins
Ci-Rio	=	Comité interdépartemental Rio
CoSeReg	=	Conférence des secrétaires des régions de montagne suisses
COT	=	Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire
CSC	=	Centrale suisse de cautionnement pour les arts et métiers
Cst.	=	Constitution fédérale
CTA	=	Conférence tripartite sur les agglomérations
CTRM	=	Conférence tripartite sur les zones rurales et de montagne
DDPS	=	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	=	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	=	Département fédéral de l'économie

FRT	=	Formation, Recherche, Technologie
GZA	=	Greater Zurich Area, «Grand Zurich»
LCH	=	Loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature
LF	=	Loi fédérale

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
NPR	=	Nouvelle politique régionale
OCDE	=	Organisation de coopération et de développement économiques
ODT	=	Office fédéral du développement territorial
OFS	=	Office fédéral de la statistique
Osec	=	Business Network Switzerland
PAC	=	Politique agricole commune de l'UE
PIB	=	Produit intérieur brut
PIB/hab.	=	Produit intérieur brut par habitant
PME	=	Petites et moyennes entreprises
RPT	=	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RUN	=	Réseau urbain neuchâtelois
SCH	=	Société suisse de crédit hôtelier
SDEC	=	Schéma de développement de l'espace communautaire

seco	=	Secrétariat d'État à l'économie
UE	=	Union européenne
WWZ	=	Centre de sciences économiques de l'Université de Bâle (Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel)

ANNEXE 8: BIBLIOGRAPHIE

BACHTLER, J. , YUILL, D. (2001)

Policies and strategies for regional development: a shift of paradigm?, Regional and Industrial Policy Research Paper N° 46, Strathclyde

BIEGER, TH., SCHERER, R. (HRSG.) (2003)

Clustering – das Zauberwort der Wirtschaftsförderung, Bern

BORNER, S. (2002)

Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik durch regionale Clusterbildung?, Inputpapier für die Expertenkommission Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik, WWZ Uni Basel

BRUGGER & PARTNER (2002)

Report zum Hearing vom 19. Februar 2002, Inputpapier für die Expertenkommission Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik, Zürich

C.E.A.T. (2000)

Évaluation des activités de la Conférence pour l'organisation du territoire, Lausanne

CHANCELLERIE FÉDÉRALE SUISSE (éd.) (2002)

Défis 2003 – 2007. Évolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale, rapport de l'état-major de prospective de l'administration fédérale, Berne

CONFÉRENCE DES SECRÉTAIRES DES RÉGIONS DE MONTAGNE SUISSES (COSEREG) (2003)

Propositions pour une future politique régionale suisse du point de vue des régions de montagne, Olten

CONFÉRENCE GOUVERNEMENTALE DES CANTONS ALPINS (CGCA) (2003)

Positionspapier zur Regionalpolitik, Zizers

CONSEIL FÉDÉRAL (1996)

Rapport du 22 mai 1996 sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse

CONSEIL FÉDÉRAL (1999)

Rapport du 7 juin 1999 sur les centres urbains

CONSEIL FÉDÉRAL (2001/1)

Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

CONSEIL FÉDÉRAL (2001/2)

Rapport du 19 décembre 2001 sur la politique fédérale des agglomérations

CONSEIL FÉDÉRAL (2002/1)

Rapport du 27 mars 2002 sur la stratégie du développement durable

CONSEIL FÉDÉRAL (2002/2)

Message du 29 mai 2002 concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2007)

CONSEIL FÉDÉRAL (2002/3)

- Message du 29 novembre 2002 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 (Message FRT 04-07)
- CONSTITUTION DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE du 18 avril 1999 (RS 101)
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE (DFE) (2002)
- Rapport sur la croissance
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE (DFE) (2003)
- InnoNation Suisse, plan d'action du DFE pour la promotion de l'innovation et de l'entrepreneuriat, juin 2003
- FREY, R.L. (1985)
- Politique régionale: une évaluation, vol. 346 FNS/PNR 5, Berne
- FREY, R.L. (2002)
- Auswirkungen des Neuen Finanzausgleichs auf die Neue Regionalpolitik, Inputpapier für die Expertenkommission Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik, WWZ Uni Basel
- FREY, R.L., GMÜNDER, M. (2003)
- Regionen und Städte im Wettbewerb, Unterlagen zur Lehrveranstaltung „Regional- und Stad-
tökonomie“ in Verbindung mit dem Internet-Lehrgang AREA, WWZ Uni Basel
- HERTIG, H.R. (2002)
- „Learning Regions“: Umsetzungsstrategien für lernende Regionen mit Modellen aus der regionalpolitischen und betrieblichen Praxis, Inputpapier für die Expertenkommission Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik,
- KÄRCHER-VITAL, TH. (2002)
- Clusterorientierte Förderstrategien in der Regionalpolitik und – entwicklung, Inputpapier für die Expertenkommission Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik, Winterthur
- OCDE (2001)
- Cities and Regions in the New Learning Economy, Paris
- OCDE (2002)
- Examens territoriaux de l'OCDE: Suisse, Paris
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA COMMUNICATION / INFRAS (2003)
- Communications à large bande dans les régions périphériques: analyse des obstacles rencontrés par les petites entreprises, Zurich (disponible seulement en allemand sous le titre: Breitbandkommunikation in den Randregionen – Analyse der Hemmnisse von kleinen Unternehmen, Zürich)
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (OFS) (2002)
- La dynamique spatiale et structurelle de la population de la Suisse de 1990 à 2000, Neuchâtel
- PORTER, M. E. (1999)
- Unternehmen können von regionaler Vernetzung profitieren, aus Harvard Business Manager 3/1999
- SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCONOMIE (seco) (2001)
- Rapport sur la croissance
- SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCONOMIE (seco) (2003)
- Réexamen et nouvelle conception de la politique régionale, rapport final de la commission d'experts

SECRETARIAT D'ÉTAT À L'ÉCONOMIE (SECO) (2004)

Wortprotokoll des Hearings vom 18. Dezember 2003 mit Vertretern der KdK, VDK, KOSE-REG und SAB

STRAUBHAAR, TH. (2001)

„Glokalisierung“ – Zum Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Lokalisierung, in: Beiträge aus dem Forum für Raumordnung 1999/2001, Zürich

WEHRLI, H.P., HEINIGER Y. (2001)

Standortwettbewerb heute – Zwischen Kooperation und Konkurrenz, in: Beiträge aus dem Forum für Raumordnung 1999/2001, Zürich

THIERSTEIN, A. , BEHRENDT, H. (2001)

Überprüfung der Zielerreichung der Schweizer Regionalpolitik (im Auftrag des seco), Zürich